HOUSE OF COMMONS
CANADA

CANADA AND THE NORTH AMERICAN CHALLENGE
Managing Relations in Light of the New Security Environment

Preliminary Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Bill Graham, M.P.
Chair

December 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-03309/

CANADA AND THE NORTH AMERICAN CHALLENGE
Managing Relations in Light of the New Security Environment

Preliminary Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Bill Graham, M.P.
Chair

December 2001

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE-CHAIRS

Jean Augustine

Brian Pallister

MEMBERS

Hon. George Baker

Aileen Carroll

Bill Casey

Rick Casson

John Duncan

John Harvard

Marlene Jennings

Stan Keyes

Francine Lalonde

Hon. Diane Marleau

Keith Martin

Pat O'Brien

Pierre Paquette

Bernard Patry

Svend Robinson

CLERK OF THE COMMITTEE

Stephen Knowles

FROM THE PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH

Gerald Schmitz
James Lee

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has undertaken a study of Canada and the North American challenge in the light of the new security environment.

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD 1

MANAGING RELATIONS IN LIGHT OF THE NEW SECURITY ENVIRONMENT 3

Preface 3

I. MEETING THE FOREIGN POLICY CHALLENGE AFTER SEPTEMBER 11 4

II. IMPLICATIONS FOR MANAGING CANADA-U.S. RELATIONS EFFECTIVELY 7

III. ENHANCING SECURITY, INTELLIGENCE AND COUNTER-TERRORISM COOPERATION 9

IV. FURTHER THOUGHTS ON SECURING AN OPEN CANADA-U.S. BORDER 13

V. APPROACHING THE FUTURE NORTH AMERICAN RELATIONSHIP IN THE NEW SECURITY ENVIRONMENT 16

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 19

MINUTES OF PROCEEDINGS 23

CHAIR'S FOREWORD

The tragic terrorist attacks of September 11 have had a profound impact on citizens in North America and around the world and have changed the context within which we must approach key questions of domestic and foreign policy. The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade had already planned to undertake a study of the issues facing Canada within North America before September, but events have highlighted urgent security and other concerns in the short-term, and their long-term impact remains to be seen.

This preliminary report highlights key issues we heard in our first series of hearings on these issues, and effectively outlines the parameters of the study the Committee will complete over the next year. We are grateful to the experts and officials who made the time to meet with us to help us identify the key issues which the Government of Canada must address both in the immediate aftermath of the attacks and in the longer term.

The Committee has decided to release this preliminary report for two reasons. First, it allows us to highlight key issues raised in our hearings to date that the government must address on an urgent basis, particularly in respect of resources available to the Department of Foreign Affairs and International Trade and the intelligence community. Second, it can essentially serve as a framework for the hearings we will hold across the country next year. The issues we will consider over the next year are both complex and important, and we will benefit greatly from our discussions with Canadians.

Bill Graham, M.P.
Chair

MANAGING RELATIONS IN LIGHT OF THE NEW SECURITY ENVIRONMENT

Preface

It has become a truism of Canadian foreign policy that there is no more important bilateral relationship than that with the United States, and that the effective management of this relationship must be a constant priority for Canadian policy-makers. Yet apart from occasional consideration within general foreign policy reviews, there has been no wide-ranging parliamentary examination of Canadian-American relations in recent times. Moreover, in the decade since Canada joined Mexico and the United States in the NAFTA negotiations, there has yet to be a thorough parliamentary inquiry into developments at the rapidly evolving North American level that could have a large foreign policy impact. One aim of the Committee's study of Canada-U.S. relations and the North American challenge, which was envisaged prior to the tragic events of September 11, is to fill that gap.

The aftermath of the unprecedented terrorist attacks on the United States, in which Canadian citizens also died, has reinforced the timeliness and high salience of such a study. In light of the new security environment, with public safety being, as one witness put it, "the overriding issue in the United States," it is more important than ever to get the key Canada-U.S. relationship right. Similarly, it is time to start exploring more broadly the implications for other emerging areas of North American cooperation. There are not only the short-term trade-related and economic impacts to deal with on an urgent basis, but extremely complex issues of a long-term nature that will need to be addressed.

This report is therefore only preliminary to a much larger study which will continue through next year. The Committee will want to hear from Canadians in all regions of the country, and to engage directly with important actors in the United States and Mexico, before presenting a final report in 2002.

What follows draws on an initial phase of testimony from hearings in late November when the Committee held seven panels and received testimony from 30 witnesses. In addition to presentations from senior officials representing seven departments and agencies with bilateral responsibilities, the Committee benefited from the views of leading Canadian and American experts. They have helped to illuminate policy priorities and Canada's approach to both day-to-day bilateral relations and the evolving North American agenda.

The Committee has also had the advantage of building on the excellent work done by its Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment, which was able to hold three meetings on Canada-U.S. border delays during the latter half of

October when the Committee was occupied with government legislation. Drawing on that testimony, the Sub-Committee adopted a report, *Towards a Secure and Trade-Efficient Border*, on November 21. That report's recommendations, as reviewed by the Committee and presented in the House on November 30, primarily address the immediate trade and economic aspects of border-related concerns which have been a target of intense scrutiny since September 11.

It is clear that important bilateral policy issues such as these will remain under active, ongoing consideration by the governments of both countries, responding to an unconventional and uncertain security situation of extraordinary proportions. We cannot anticipate all of the potential developments of the coming weeks and months. However, at this preliminary stage, the Committee's purpose is to highlight some key points taking into account that challenging environment. In doing so, we also hope to begin to frame a foreign policy agenda capable of advancing Canadian interests and values within a changing Canada-U.S., Canada-Mexico, and trilateral North American context. **The Committee is also inviting the Canadian public to participate in the process of developing the future North American agenda which is so crucial to our shared security and prosperity.**

I. MELTING THE FOREIGN POLICY CHALLENGE AFTER SEPTEMBER 11

It is clear that the terrorist attacks have had a large impact on the conduct of international relations which will continue to be felt for a long time. Canadians especially are acutely aware of this, and nowhere is this effect more apparent than in the Canada-U.S. relationship itself. As James Wright, Assistant Deputy Minister for Global and Security Policy in the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) underlined to the Committee: "...after the USA, the impact on Canada was probably the greatest, our national response the most comprehensive, and the identification between our peoples the strongest. The sheer physical proximity of the events, the interdependence of our peoples, cultures and economies are phenomena that are not replicated in other parts of the world. ... The net result is an even closer relationship across the board".[1]

Other witnesses observed this intensification and acceleration of bilateral intergovernmental ties. The fact that Canada is again on Washington's radar screen is seen as presenting Canadian policy-makers with both opportunities and challenges. Christopher Sands, Fellow and Director of the Canada Project at the Center for Strategic and International Studies in Washington D.C., while praising Canadian actions to date, suggested that U.S. foreign policy is undergoing a fundamental reordering and that "a similar revolution in Canadian foreign policy is required. The key to this is to reconcile

---

1 Wright, written text of remarks, "Canada and the Future of the North American Relationship: The Foreign Policy Context of Continental Security," 20 November 2001, p. 1.

Canada's bilateral relationship with the United States and its policies regarding the rest of the world, such that they complement one another better."[2]

There are nevertheless aspects of the current crisis, arising out of the more narrowly continental implications of the United States's national security preoccupations — in which "homeland defense" is linked to the security of North America — that revive some long-standing cautionary considerations in Canadian foreign policy. As Professor Stephen Clarkson put it in a written submission to the Committee: "Canada finds itself once again in the familiar position of sitting directly on the superpower neighbour's defence perimeter."[3] The sudden U.S. decision of December 3 to deploy some military resources to the Canada-U.S. border, even if only of a limited and temporary nature, sharply underlines that position. To the extent that suspicions have been raised in the American public mind about the security of their northern border, whether fairly or not, these will need to be addressed directly and the overall border relationship managed more carefully with a view to strengthening bilateral cooperation and rebuilding mutual confidence. At the same time, as Professor Denis Stairs advised the Committee, it is important to maintain perspective and proceed with due deliberation — "Making long-term policy in circumstances of short-term high drama will produce mistakes."[4]

It seems obvious that governments on both sides of the border were not prepared for circumstances of the magnitude of September 11, and have been scrambling to respond and to improve internal as well as external coordination. Federal officials have assured us that comprehensive efforts are underway to address the policy challenges, and that on matters involving a bilateral dimension, a sophisticated dialogue is taking place with U.S. counterparts. The Committee will want to monitor that in more detail as its study proceeds, and ensure that Canadians are kept fully informed of developments.

How much has changed in global terms? Without question, the new security discourse in the United States could have enormously significant effects, including those of a collateral nature for Canada.[5] We are seeing, at least for the foreseeable future, the image of an activist state in Washington that is engaged in projecting its power abroad, so far in ways that have been sensitive to seeking multilateral allies and partnerships. There are opportunities for Canada to exert a positive influence. As Professor John Kirton argued in testimony on November 22, it is not necessary for Canada to adopt a new set of foreign policy priorities in order to do so. But we need to set clear objectives and

---

2 Sands, "The Canadian Policy Response to the United States after September 11, 2001," statement of 27 November 2001.

3 Clarkson, "Canada's Position After the Catastrophe of September 11, 2001," University of Toronto, 18 November 2001.

4 Stairs, Statement to the Committee, 27 November 2001.

5 An indication of that new discourse and resolve can be found in a major taskforce study, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, which was tabled with the Committee by Christopher Sands at approximately the time it was being released in Washington on 27 November 2001.

demonstrate an effective capacity to deliver on them. He urged Canada to be proactive in proposing solutions and not simply wait to react to U.S. policy initiatives.

Other witnesses, too, observed the desirability of Canada being able to bring to bear its own approach to the situation confronting the international community. Maintaining a multilateralist perspective globally while supporting North American cooperation was counselled by Professor Houchang Hassan-Yari of the Royal Military College of Canada and by Jean Daudelin of the North-South Institute during the November 22 panel. The Committee accepts the prudence of such balanced assessments and notes Mr. Wright's affirmation that: "We take a broad view of security which seeks to address root causes of instability and conflict. We have a voice in international affairs that is unburdened by a colonial past or by superpower politics."[6] The best way to show that is through example by action. Moreover, Canada has indeed developed diplomatic skills and foreign policy instruments which can make a distinctive contribution internationally — if the requisite resources are there to implement our commitments.

Several witnesses, notably Andrew Cohen of Carleton University, cited Minister Manley's recent public remarks acknowledging a decline in Canada's international capabilities as a result of the effects of cumulative cutbacks over the past decade. There was broad agreement that, as Canada prepares to host the next year's G8 summit, it needs to reinvest in such capacities — ranging from defence to international assistance, to intelligence gathering, staffing within DFAIT and more — if it wants to have its voice taken seriously in international forums. Foreign policy "on the cheap" will not suffice to safeguard and project Canadian interests and values in this more dangerous world. In short, Canada cannot continue to "punch above its weight" and play the vigorous internationalist role that Canadians expect of it without having adequate tools for the job.

The Committee will continue to examine the precise instruments that should be brought to bear in developing a distinctively Canadian foreign policy response within the North American context and globally. We are nevertheless convinced that the Canadian government must clearly indicate in its next budget a sustained commitment to building up Canada's foreign policy capabilities, so that we can fully address the goals of international security in its broadest dimensions over the long term. That is an underlying consideration which is our primary message at this preliminary stage.

Accordingly:

The Committee recommends that the government use the December budget to outline a concrete plan for providing the substantial resources needed to bolster Canada's foreign policy capabilities in order to meet

---

6 Wright, Statement to the Committee, 20 November 2001.

the challenges and expectations of the new international security environment.

II. IMPLICATIONS FOR MANAGING CANADA-U.S. RELATIONS EFFECTIVELY

As Jon Allen, Director General of DFAIT's North American Bureau, told the Committee as its lead-off witness on November 20: "The pervasive economic security and environment linkages between our two countries have always made the management of the Canada-U.S. relationship a critical domestic and foreign policy challenge for us." If this was the case before the terrorist attacks of September 11, it is even more so now. Indeed, Denis Stairs further underlined this point to the Committee on November 27 when he concluded that: "Maintaining an effective relationship with the United States is the only true imperative in Canadian foreign policy."[7]

The challenge for the Government of Canada is to take the immediate actions necessary to both protect Canadians and provide appropriate reassurance to the United States. As expressed by Foreign Minister John Manley to the Committee:

> It will require an extraordinary effort on our part to demonstrate that not only are we not a threat, but we are an asset and our friendship, our neighbourliness and our cross-border commerce are assets to them that they need to take into consideration in deciding how to deal with their own sense of vulnerability. [8]

Yet while proactive action is necessary given the asymmetric nature of the relationship and the priority which Canada must assign to it, so is maintaining an overall foreign policy balance that also reflects a considered Canadian perspective of our international interests. In his testimony, Professor Stairs repeated his written suggestion to: "Slow down. September 11 was a dramatic event. But it did not change the world. There is no need to rush to melodramatic responses. We need to get, and keep, a grip on ourselves." He added that while Canada may now have unique leverage in its relationship with the United States, "You have to know what you want." [9] A principal aim of the Committee's final report will be precisely to help Canadians and their government decide what they want in the North American context.

In the short to medium term, one of the things we obviously need to do as well is to address any misinformation or misperceptions that average Americans may have been exposed to. Beyond that, Canada will also have to act to demonstrate that it is part of the solution. With respect to getting the Canadian message out, the Committee notes that the last of the 77 recommendations in the report released on December 3 by the Coalition

---

7 This was also literally underlined in Professor Stairs' written statement so as to reinforce its highest priority.

8 *Evidence*, 6 November 2001.

9 Stairs, Statement to the Committee, 27 November 2001.

for Secure and Trade-Efficient Borders calls on the federal government to: "Provide leadership in developing a communications strategy to build support in the United States and Canada for a unified Canadian position that addresses economic and physical security."[10]

In future, we will need to think about a more concerted and sustained effort to inform American legislators and citizens of our policies and strengths, thereby contributing to what Thomas d'Aquino of the Business Council on National issues called a "zone of confidence" between our two countries. We note that U.S. Ambassador Paul Cellucci has also used this term, arguing that the goal is not the Americanization or even harmonization of Canadian policies, but rather building mutual confidence.[11] Dr. Charles Doran, Director of Canadian Studies at Washington's Johns Hopkins School of Advanced International Studies reinforced that point when he stressed to the Committee on November 29 that Americans do not expect Canada to adopt identical policies; what counts is the equivalent "efficacy" of Canadian policies in the effort to prevent further terrorist incidents within North America.

Given the widespread lack of solid information about Canada in many parts of the United States, as alluded to by Professor Doran's Washington colleague, Christopher Sands of the Center for Strategic and International Studies, there was some support among our witnesses for Denis Stairs' suggestion that: "We need a major public relations/advertising campaign in the U.S. to deal with such inconvenient misconceptions as we think they have of us. ... Properly done, the job would be worth every penny."[12]

The Canada-U.S. relationship has traditionally been managed on a day-to-day basis by the professional foreign service bureaucracy of the Department of Foreign Affairs and International Trade, with high-level political direction when needed. As the Committee heard in its first series of briefings, the "front-line" response of Canadian DFAIT and other officials to the tragedy of September 11 itself, and the need to coordinate more closely with American officials soon after, was immediate and appreciated by Americans.

In the weeks after September 11, the Canadian government increased the resources devoted to key departments and agencies dealing with security and related matters. But as the Committee has noted earlier, similar investments must be made in Canada's foreign service, which includes those dealing with Canada-U.S. relations in Ottawa, at our Embassy in Washington and in consulates elsewhere in the United States. Beyond improving morale and rebuilding the core capabilities of the Department of Foreign Affairs and International Trade, this will allow the development of a more holistic foreign policy, in which our North American preoccupations are not divorced from our

---

10 *Rethinking Our Borders: A Plan for Action*, p. 26.

11 F. Abbas Rana, "Cellucci Hails 'Extraordinary' Political Efforts," *The Hill Times*, 19 November, 2001, p.23.

12 Stairs, Statement to the Committee, 27 November 2001.

global ones. Since the number of Canadian foreign service personnel posted in the United States has remained relatively constant over the past decade, even as trade and economic linkages have expanded greatly, it may also be necessary to consider increasing the number of Canadians posted there.

High-level political interest will certainly not be lacking in the immediate aftermath of September 11, although the lack of effective bilateral structures at this level was noted by a number of witnesses. The creation of the Ad Hoc Committee on Public Security and Anti-Terrorism, chaired by Foreign Minister, John Manley, helped reassure the Americans that Canadian political attention was focused on common security as well as other issues. The challenge for Canadian political leaders will be to channel and sustain American political interest over time. Since, as Denis Stairs pointed out,[13] "We can satisfy the executive branch in the U.S. with solid work-a-day cooperation," the test will be to generate and sustain interest in the U.S. Congress.

In addition to the suggestion of an aggressive information campaign, Professor Andrew Cooper of the University of Waterloo proposed the idea that to get out a clear and compelling message Canadians might have to "rebrand" such venerable pre-September 11 touchstones as "the world's longest undefended border." The advice of Professor Maureen Molot, Director of Carleton University's Norman Patterson School of International Affairs, in her November 27 testimony, was to concentrate on building effective coalitions at many levels (private sector as well as governmental) between counterparts on both sides of the border. Witnesses also emphasized the need to approach Congress based on a realistic understanding of the American political system.

The Committee takes the view that renewed creativity and perseverance are called for in managing our most important foreign policy relationship. We also strongly believe that Canadian legislators must have the resources to contribute to this endeavour individually and through our parliamentary institutions. In addition to revisiting the way in which parliamentary resources are allocated for this work, parliamentarians may also wish to explore the creation of new mechanisms for cooperation with their U.S. counterparts.

III. ENHANCING SECURITY, INTELLIGENCE AND COUNTER-TERRORISM COOPERATION

Governments have no greater responsibility than ensuring the security of their citizens, and the September 11 attacks have changed the context of Canada-United States cooperation on this issue dramatically. Structures are in place to increase the already close cooperation that exists between the two countries on security, intelligence and counter-terrorism issues, and in the first instance attention has focused mainly on our shared border. Beyond technical questions, the challenge, once again, is at least partly to

---

13 *Evidence*, 27 November 2001.

ensure that citizens and political leaders in both countries recognize the extent of this cooperation, and how it contributes to our shared security. Whatever the objective risk, the perception of security is key. As Dr. Stephen Flynn of the Council on Foreign Relations pointed out to the Committee, it is when people feel insecure that they are most likely to accept overreactions in the name of security which may threaten civil liberties.

Over the decades before the attacks, Canada and the United States had already developed extensive cooperation on the military defence of North America, and on counter-terrorism and other public safety issues. On the military side, since 1940 the two countries have signed over 2,500 agreements to strengthen joint defence -- the most high profile of which relate to the Permanent Joint Board on Defence (PJBD) and the aerospace defence of the continent through the North American Aerospace Defence Command (NORAD). Major-General Cameron Ross of the Canadian Forces, the senior military representative on the PJBD, highlighted the truly integrated nature of this cooperation when he pointed out to the Committee on November 20 that, in addition to a Canadian being the Deputy-Commander-in-Chief of NORAD, a Canadian sailor was the senior duty officer at Cheyenne Mountain on September 11.

In regard to the nature of future bilateral cooperation in the defence of North America, Canada will have to continue to carve out effective niche roles that demonstrate our readiness and reliability as an alliance partner. As Professor Albert Legault, Director of the Forum on Security and Defence at Laval University's Institut québécois des hautes études internationales, told the Committee on November 22, the only reasonable strategy for Canada is to explore, through discussions with the United States, specific areas where our contribution could make a difference. We also need to ensure that these issues receive regular high-level Canadian political attention. For example, testifying on November 29, Professor Wesley Wark of the University of Toronto recommended that there should be Canadian ministerial participation in the work of the PJBD. Canada needs to ensure that it has its house in order, and that domestic deficiencies are addressed, if it is to maintain a credible seat at the table internationally.

At the same time, the external challenge for Canada and other states is to ensure that the United States remains engaged on the global scene, yet the terrorist attacks have hastened America's adoption of a strategy of "homeland defense." On a global scale, this may have an impact on its pursuit of missile defence systems, although more low-tech requirements are already competing for resources. It remains to be seen what the full implications of this U.S. "homeland defense" strategy will be for the joint defence of the continent, and in addition to calls for Canada to increase the amount it spends on defence, the two countries have already begun to review bilateral military arrangements and structures.

Intelligence is the basis of security, and the attacks on September 11 were widely seen as a failure of American, and even allied, intelligence. Professor Wark told the Committee that, whatever the nature of the intelligence failure on September 11, it contains "political dynamite." In-depth reviews will certainly follow, yet the immediate

effect has been an emphasis on increasing resources devoted to these agencies, increasing efficiency within them, and ensuring greater cooperation among them. As the authors of a major report by the Center for Strategic and International Studies in Washington noted in November 2001: "With good intelligence, anything is possible; without it, nothing is possible." [14] In that regard, a number of issues calling for increased political attention were identified by the other witnesses on the Committee's November 29 panel on Canada-U.S. security intelligence cooperation, Professor Martin Rudner, Director of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies and Mr. David Rudd, Director of the Canadian Institute of Strategic Studies. Dr. Rudner also made a strong point, which the Committee fully endorses, about the imperative of having informed public support for, and adequate parliamentary oversight of, the necessary intelligence gathering and sharing operations which are put in place as a follow up to September 11.

Canada's major foreign policy contribution to the international campaign against terrorism before September 11 was largely in obtaining wide consensus in global and regional forums such as the United Nations, the G8 and the Organization of American States (OAS). Canada's hosting of the next G8 summit provides an obvious opportunity to continue this work in that forum. In terms of intelligence, Canadian agencies, such as the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Communications Security Establishment (CSE), have never been as large as their American (or British) counterparts, yet they have cooperated closely with them and played a role in allied intelligence and counter-terrorist cooperation before the attacks. The government moved to increase the resources devoted to them somewhat in the weeks that followed, yet resources are not the whole answer. As Professor Charles Doran of Johns Hopkins University pointed out, "...much of the problem of information sharing is internal to each country...knowing these are problems, each government must 'get its own house in order,' because failures now have international not just national consequences." [15]

A number of witnesses, such as Professor Wesley Wark and Professor Andrew Cohen argued strongly that more must be done in the area of Canadian intelligence, including a reinvestment of further resources, internal and external reviews, and even consideration of the development of new capabilities — such as the creation of a foreign secret service. Arguing that Canada's worthiness as an ally in this area was at risk, Professor Wark recommended focusing in the first instance on a review of our intelligence capabilities, and an improvement in our liaison system with allies.

The Committee agrees with Professor Wark's recommendation that, in order to establish a sound basis for further allied cooperation, the Government of Canada should begin an urgent review of its intelligence capabilities and liaison systems to meet the challenge of the new security threats facing North America.

---

14 Kurt M. Campbell and Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, Washington, Center for Strategic and International Studies, November 2001, p.78.

15 Doran, "Canada-U.S. Relations at the Onset of the 21st Century", Statement to the Committee, 29 November 2001.

The government should also indicate a commitment that adequate resources will be made available for that purpose and that Canadians will be kept fully informed of any measures undertaken to enhance shared security.

Canada and the United States have long cooperated on intelligence sharing and counter-terrorism. American Ambassador Paul Cellucci has noted in a recent interview that "the law enforcement and intelligence cooperation which had been very good even before September 11 can be characterized by the word 'extraordinary' right now."[16] Paul Kennedy of the Department of the Solicitor General outlined for the Committee the major bilateral consultative mechanisms for counter-terrorist cooperation between Canada and the United States — particularly the Cross-Border Crime Forum and the Bilateral Consultative Group on Counter-Terrorism. While valuable, new mechanisms created to focus attention on these areas and highlight their urgency could also complement the work of existing agencies.

Another interesting idea that might be pursued over the longer term was put to the Committee by Professor Doran, who suggested that "a joint Canada-U.S. Commission ought to be set up in two years composed of independent members to review the procedures on anti-terrorism established and implemented by each government so as to determine problems and areas for additional attention or reform." [17] More can and must be done to improve this cooperation, although as Professor Doran added, the "bottom line" is that: "Harmonization of rules and procedures for dealing with terrorism on each side of the border need not imply that these rules and procedures must be identical in technique or approach. But they must be identical in terms of efficacy." [18]

---

16 Interview in *The Hill Times*, 19 November, 2001, p.22.

17 Doran, Statement to the Committee, 29 November 2001.

18 Ibid.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

IV. FURTHER THOUGHTS ON SECURING AN OPEN CANADA-U.S. BORDER

The border is no longer just a line — if it ever was. But whatever form it takes, the border exists to protect us, not to inhibit us from achieving what we want as nation and as a people. ... Working together, could we push the North American border away from where a terrorist or other security threat might land, to identify them before they get on a plane and come to this continent? This would mean working together toward a greater convergence of policies and procedures. Can we create new efficiencies and reduce duplication by having international zones? And, in the same way that we pre-clear passengers bound for the United States at Canadian airports, can we not pre-clear goods at the factory shipping room? Using technology and improved infrastructure, could we also create North American trade corridors? Such approaches do not limit our sovereignty. They are an exercise of our sovereignty in our own enlightened self-interest. We have the tools. We have the will. The test may only be the limits of our creativity.

— Hon. John Manley, Minister of Foreign Affairs, Address to the Public Policy Forum Conference on Managing Our Border with the United States, Toronto, 28 November 2001

The international community has no credible way to routinely detect and intercept illegal and dangerous people and goods intent on crossing international borders. Our border management systems are broken.

— Dr. Stephen Flynn, Senior Fellow, National Security Studies, Council on Foreign Relations, New York, *Preserving Open Borders in the Post-September 11 World*, Testimony of 27 November 2001

There is no doubt that we need to look at a broader North American perimeter policy rather than an exclusively Canadian one. There is no logical reason why there should not be total Canada-U.S. collaboration on border issues, but it is going to be difficult to protect the autonomy of Canadian immigration and human rights.

— Dr. Stephen Randall, Dean, Faculty of Social Sciences, University of Calgary, Testimony, 29 November 2001

Without endangering its traditional rights and freedoms, and without impairing the free flow of goods and persons across the Canada-U.S. border, Canada and the United States must strengthen their own rules, procedures and institutions such that terrorists and criminals are not allowed to endanger the security of the citizens of either country.

— Charles Doran, Professor of International Relations and Director of Canadian Studies, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington, D.C., Testimony, 29 November 2001

Current cross-border arrangements for the management of common trade, security, and immigration issues are inadequate to the demands being place upon them. Canada and the United States now require a new design for new circumstances... Any initiative to tackle border and related trade, investment, immigration, and security issues needs to come from Canada... [and] needs to be comprehensive in scope and its results need to be enshrined in a formal agreement.

— Michael Hart and William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Paper released by the Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, 27 November 2001

As mentioned earlier, our Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment has just reported to the House and made nine recommendations to address in particular the economic concerns which were greatly aggravated by the

IV. FURTHER THOUGHTS ON SECURING AN OPEN CANADA-U.S. BORDER

The border is no longer just a line — if it ever was. But whatever form it takes, the border exists to protect us, not to inhibit us from achieving what we want as nation and as a people. ... Working together, could we push the North American border away from where a terrorist or other security threat might land, to identify them before they get on a plane and come to this continent? This would mean working together toward a greater convergence of policies and procedures. Can we create new efficiencies and reduce duplication by having international zones? And, in the same way that we pre-clear passengers bound for the United States at Canadian airports, can we not pre-clear goods at the factory shipping room? Using technology and improved infrastructure, could we also create North American trade corridors? Such approaches do not limit our sovereignty. They are an exercise of our sovereignty in our own enlightened self-interest. We have the tools. We have the will. The test may only be the limits of our creativity.

— Hon. John Manley, Minister of Foreign Affairs, Address to the Public Policy Forum Conference on Managing Our Border with the United States, Toronto, 28 November 2001

The international community has no credible way to routinely detect and intercept illegal and dangerous people and goods intent on crossing international borders. Our border management systems are broken.

— Dr. Stephen Flynn, Senior Fellow, National Security Studies, Council on Foreign Relations, New York, *Preserving Open Borders in the Post-September 11 World*, Testimony of 27 November 2001

There is no doubt that we need to look at a broader North American perimeter policy rather than an exclusively Canadian one. There is no logical reason why there should not be total Canada-U.S. collaboration on border issues, but it is going to be difficult to protect the autonomy of Canadian immigration and human rights.

— Dr. Stephen Randall, Dean, Faculty of Social Sciences, University of Calgary, Testimony, 29 November 2001

Without endangering its traditional rights and freedoms, and without impairing the free flow of goods and persons across the Canada-U.S. border, Canada and the United States must strengthen their own rules, procedures and institutions such that terrorists and criminals are not allowed to endanger the security of the citizens of either country.

— Charles Doran, Professor of International Relations and Director of Canadian Studies, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington, D.C., Testimony, 29 November 2001

Current cross-border arrangements for the management of common trade, security, and immigration issues are inadequate to the demands being place upon them. Canada and the United States now require a new design for new circumstances... Any initiative to tackle border and related trade, investment, immigration, and security issues needs to come from Canada... [and] needs to be comprehensive in scope and its results need to be enshrined in a formal agreement.

— Michael Hart and William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Paper released by the Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, 27 November 2001

As mentioned earlier, our Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment has just reported to the House and made nine recommendations to address in particular the economic concerns which were greatly aggravated by the

Canada-U.S. border delays following September 11. Recent reports by the House finance and industry committees have also looked into this situation and recommended a range of timely remedies. A large consensus has emerged, certainly among business and industry groups, that the status quo ante was not satisfactory, and that the current extraordinary circumstances should bring forward the political will necessary to implement thoroughgoing solutions to both old and new problems — solutions which would work for Canada, be able to meet American expectations, and be closely coordinated between the two countries. Some Canadian analysts, such as Hart and Dymond, authors of the just-published study cited above, argue that there is a "window of opportunity" in the next six months for such a bilateral arrangement to be concluded.

The Committee appreciates that the Government of Canada has been engaging in discussions on border issues with federal counterparts in Washington at the level of ministers and senior officials. We note, too, the recent announcement that each country would appoint "border coordinators" to facilitate that cooperation. As Jon Allen told us on November 20, Canada has designated a Privy Council official, Robert Fonberg, Deputy Secretary to the Cabinet (Plans and Consultation) as the Canadian lead on border management issues. His U.S. counterpart is expected to be someone under Governor Tom Ridge, Director of the new Office of Homeland Security.[19] Moreover, Minister Manley has indicated that the special ad hoc Cabinet committee on anti-terrorism, which he chairs, will continue its work into next year, with a focus on border-related concerns.

There is a lot of activity and advocacy taking place on both sides of the border. On December 3, the Coalition for Secure and Trade-Efficient Borders, representing over 45 Canadian business associations and companies released a second working document, *Rethinking Our Borders: A Plan for Action*, which made 77 recommendations for improving all aspects of Canada-U.S. border management and security. The same day, U.S. Attorney General John Ashcroft was in Ottawa to sign a "Joint Statement of Cooperation on Border Security and Regional Migration Issues" with Canada's Solicitor General Lawrence MacAulay and Minister of Citizenship and Immigration Elinor Caplan. Other agreements were signed to exchange electronic fingerprint data and to expand the Integrated Border Enforcement Team (IBET) program. Each country reaffirmed respect for the sovereignty of the other and committed to making the Canada-U.S. border a "model of cooperation." Concerns have nevertheless been raised that certain Canadian policies may become too closely aligned with those of the U.S. Questions are also being asked about the U.S. decision to move some National Guard personnel and military helicopters to its border with Canada.

With regard the future border relationship, considerable unease and uncertainty remain extending to certain concepts being promoted, such as a "common security

---

19 As of the end of November it was not certain who the U.S. lead would be but a likely choice was Richard Falkenrath, the Office's senior director for policy and plans. He was previously a biological and chemical terrorism expert at Harvard University's John F. Kennedy School of Government.

perimeter". For example, Professor Andrew Cooper[20] saw risks that this might reinforce "fortress" North America tendencies in which the margin for a creative multilateralist Canadian foreign policy would be constrained. Hence, if there is to be a "rebranding" of the bilateral relationship, he argued it would be much better to "move beyond perimeter notions. ... the emphasis should be something like smart borders because, not only does this allow for security and an economic dimension, at the same time it focuses on technical issues, in some of which Canada is ahead of the United States".[21]

The selected citations from our testimony highlighted at the beginning of this section also indicate to the Committee that further analysis is needed of some thorny issues which could have important longer term implications, for domestic public policy as well as for foreign policy. We have alluded to the extent to which an ever closer bilateral Canada-U.S. alignment might end up diminishing Canada's traditional multilateralist role beyond North America. In terms of domestic impacts, in addition to sovereignty reservations (which might arise as powerfully in the U.S. Congress as on the Canadian side), pressures to increasingly share information of a sensitive nature are likely to raise serious concerns about controls over the use of such information, protection of privacy rights, civil liberties and so on. Where these pressures may lead was already a provocative subject before the September attacks.[22] Hence, the importance of proceeding carefully in policy terms and of Canadians being kept fully informed.

More broadly, if Stephen Flynn is right about the "globalized" nature of the border problem — a view which was strongly endorsed by Thomas D'Aquino of the Business Council on National Issues, and also supported by the research presented by the Conference Board of Canada — then we should not expect a few quick fixes along the 49th parallel to resolve the situation. Certainly there are immediate steps which can be taken to relieve critical border blockages. But Canada will also need to develop a medium-term and long-term strategy for border management involving direct and sustained high-level approaches to the United States.

This collaboration might eventually be expanded to include our other NAFTA partner, Mexico. The Committee looks forward to exploring such possibilities with Mexican representatives in the next phase of our study. At this stage, we note that most industry spokespersons and expert witnesses appeared to concur with the clear preference expressed to the Committee by Minister Manley and senior DFAIT officials for pursuing, as a first priority, a fast-tracked and concentrated bilateral Canada-U.S. approach to fixing the northern border. Dr. Flynn observed that, post-September 11, the

---

20 Cooper is the author of "Waiting at the Perimeter: Making US Policy in Canada", in Maureen Molot and Fen Hampson, eds., *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*, Oxford University Press, Toronto.

21 *Evidence*, 27 November 2001.

22 Notably in a June 2001 speech "What's After NAFTA?" by David Zussman, President of the Public Policy Forum, to an Industry Canada conference in Calgary on North American economic integration, in which he stated: "Given the U.S. preoccupation with national security, the U.S. would undoubtedly require that an element of any 'perimeter' discussion would involve changing many of our Canadian laws concerning terrorism, refugees, immigration, drugs, the Charter of Rights, to name a few items".

Canada-U.S. relationship has proved "robust" compared to the Mexico-U.S. relationship which remains a "work in progress." He also noted that the hardening of the Mexico-U.S. border has in fact made that border more insecure, chaotic, and difficult to police, making it a poor model to recommend. [23] A similar point was made by Dr. Randall in warning that: "Our bilateral trade is simply too valuable to have the kind of traffic snarls and conflicts that have long characterized the Mexico-U.S. border."[24] That said, we would hope that Mexico could be invited to join in a wider North American arrangement at an appropriate future date.

Beyond the need for immediate attention to alleviating critical delays at the Canada-U.S. border, the Committee accepts the argument made by Stephen Flynn that the vulnerability of many international systems to terrorism cannot be reduced through a narrow focus on control activities along national borders. We agree that efforts to achieve a successful Canada-U.S. prototype for border management will also need to be multilateralized in some sense in order to become effective. One vehicle suggested to the Committee was the G8 process in which Canada could provide leadership as its chair and summit host during 2002.[25]

V. APPROACHING THE FUTURE NORTH AMERICAN RELATIONSHIP IN THE NEW SECURITY ENVIRONMENT

Finally, but not least, there is much to speculate about in terms of the impact of the galvanizing events of September 11 with respect to the ongoing processes of North American integration, or the possibilities for the sort of multi-dimensional "North American community" cooperation suggested by former Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy several years ago.[26] Proponents of a "deepening integration" agenda, which include many academic economists and business community leaders, have argued the merits of continuing to move towards a more efficient and interlinked North American economy. And they now tend to see success in cooperation on North America security as connected to the strength and health of an integrated North American economy. Enthusiasts for a trilateral approach to North American regional cooperation are also expectant. For example, Robert Pastor has stated that: "September 11 was not only a

---

23 *Evidence*, 27 November 2001.

24 Randall, Statement to the Committee, 29 November 2001.

25 Dr. Flynn proposed as a priority for G8 adoption, "standards for advancing point of origin controls and enhancing security integrity within our international transport network system". *Evidence*, 27 November 2001.

26 Cf. Hon, Lloyd Axworthy, *Global Action, Continental Community: Human Security in Canadian Foreign Policy*, Address to a Meeting of the Mid-America Committee, Chicago, 9 September 1998.

tragedy, it was an opportunity to rethink the relationships between the three countries of North America and to accelerate the process of integration."[27]

The early testimony before the Committee both raises some important caveats and indicates potential avenues of Canadian leverage. Professor Clarkson emphasized in his written submission the preponderant economic power of the United States which makes further North American integration problematic without some countervailing mechanisms. As he put it: "there are high risks to any economy built on the principle of continental economic integration without equivalent continental political institutions".[28] At the same time, as Mr. D'Aquino acknowledged, pushing some grand design at this point might provoke years of debate, however worthwhile, whereas initiatives taken on a smaller practical scale might bear more fruit. The Committee will be looking to the imagination and creativity of Canadians as it identifies opportunities to move the North American relationship forward.

Several witnesses remarked on the relative lack of such institutions or structures (certainly none of a supranational nature similar to those of the European Union) in the trilateral North American context. Former Secretary of State for External Affairs Barbara MacDougall described instead a set of three bilateral relationships operating with as yet varying, and in the case of Canada-Mexico very limited, degrees of integration among them. Christopher Sands outlined the differences between the NAFTA partners as follows: "What can be done with Canada can not yet be dreamt of in U.S. relations with Mexico.... We will now have a North America at two speeds: developed countries (yours and mine) setting the pace, with the developing country (Mexico) participating and pledging eventual convergence by a certain date with new standards and protocols".[29]

A rather different trilateralist perspective was presented by Professor John Kirton of the University of Toronto, who urged that one of Canada's post-September 11 foreign policy priorities be to: "activate the North American advantage rather than cast the past decade aside and try to return to a previous world of a separate Canada-U.S. relationship in which we go off to war together overseas and leave the Mexicans behind. That is, I think, a real temptation. Let me suggest that it's wrong and there's much that could be done with the NAFTA institutions." He cited as an example the NAFTA's transportation subcommittee working party on the transportation of dangerous goods. He also underlined, as did several other witnesses, the potential to move towards continental energy security arrangements.[30]

---

27 Professor Pastor, who was a member of President Carter's National Security Council, is the author of *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, published by the Washington-based Institute for International Economics on the eve of the Bush-Fox presidential summit in early September 2001.

28 Clarkson, *Canada's Position after the Catastrophe of September 11, 2001*, p. 15.

29 Sands, Statement to the Committee, 27 November 2001.

30 *Evidence*, 22 November 2001.

Whether or not the trilateral approach is fully operational or still premature in important respects, most witnesses saw a not-to-be-missed opportunity to further the Canada-U.S. partnership, even if that means Canada must take the lead, and be ever vigilant in evaluating its terms from a Canadian public interest point of view. On border control issues, for example, we need to see how best practices can be implemented, effectively and efficiently, so that the mutually beneficial movement of people on which our economies and societies increasingly depend, can be facilitated not impeded. We need to look for solutions not scapegoats.

In surveying the present security environment from an American perspective that is exceptionally well-informed about Canada, Professor Charles Doran concluded with the following thoughtful appeal:

> This would be a good time to show that opening up the border to freer movement of professionals, skilled workers, day-shoppers, and employed workers beyond that envisioned in the NAFTA is desirable and possible. This action could be the first step to an FTA-Plus arrangement that takes advantage of the natural harmony of interests on these questions between Canada and the United States. But for a variety of political reasons, the initiative must be seen to come from Canada.[31]

So it appears that the ball could be in Canada's court, at least for a time. But to recall the cautionary counsel of Professor Stairs to the Committee, cited earlier — first, you have to know what you want. Which means the Canadian people have to be asked what they want. And that is never a simple question.

The Canadian national interest in the North American project, whatever it turns out to be, is still to be defined. It should not be assumed, or stampeded in one direction in the heat of the moment. The Committee appreciates the sage advice given by Professor Stairs in that regard.

The Committee takes this opportunity to announce that in the subsequent phases of our study we intend to listen to the ideas contributed by citizens in all parts of the country on the extremely important policy options that affect our most important relationships with the United States and within North America as a rapidly evolving region. We acknowledge a growing North American challenge which awaits. But we would add that Canada's course ought not to be determined narrowly, in haste, or only by a few. Securing Canada's future within a more secure, outward-looking North America must ultimately be a shared enterprise that involves all Canadians.

---

31 Doran, Statement to the Committee, 29 November 2001.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Foreign Affairs and International Trade	04/10/2001	30
Gaëtan Lavertu, Deputy Minister of Foreign Affairs		
Hon. John Manley, Minister of Foreign Affairs		
James R. Wright, Assistant Deputy Minister, Global and Security Policy		
Canada Customs and Revenue Agency	20/11/2001	42
Denis Lefebvre, Assistant Commissioner, Customs Branch		
Citizenship and Immigration Canada		
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Jon Allen, Director General, North America Bureau		
Industry Canada		
Andreï Sulzenko, Senior Assistant Deputy Minister, Industry and Science Policy		
Solicitor General Canada		
Paul E. Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General		
Transport Canada		
Christine Nymark, Assistant Deputy Minister, Policy		
Department of Foreign Affairs and International Trade	20/11/2001	43
James R. Wright, Assistant Deputy Minister, Global and Security Policy		

Associations and Individuals	Date	Meeting
National Defence	20/11/2001	43
Mgen. H. Cameron Ross, Director General, International Security Policy		
Canadian Institute for International Affairs	22/11/2001	44
Hon. Barbara McDougall, President		
Carleton University		
Andrew Cohen, Professor, School of Journalism and Communication		
Laval University		
Albert Legault, Director, Forum on Security and Defence, "Institut québécois des hautes études internationales"		
North-South Institute		
Jean Daudelin, Senior Researcher, Conflict Prevention		
Royal Military College of Canada		
Houchang Hassan-Yari, Professor, Political Science		
University of Toronto		
John Kirton, Professor, Political Science		
Carleton University	27/11/2001	45
Maureen Molot, Director, Norman Paterson School of International Affairs		
Center for Strategic and International Studies (Washington)		
Christopher Sands, Director, Canada Project		
Dalhousie University		
Denis Stairs, Professor, Political Science		

Associations and Individuals	Date	Meeting
University of Waterloo	27/11/2001	45
Andrew Cooper, Professor, Political Science		
Business Council on National Issues	27/11/2001	46
Sam Boutziouvis, Vice-President, International Trade and Global Economics		
Thomas d'Aquino, President and Chief Executive Officer		
Conference Board of Canada		
Gilles Rhéaume, Vice-President, Policy, Business and Society		
Andrew Shea, Research Associate		
Council on Foreign Relations (New York)		
Stephen Flynn, Senior Fellow, National Security Studies		
Canadian Institute of Strategic Studies	29/11/2001	47
David Rudd, Executive Director		
Carleton University		
Martin Rudner, President, Canadian Association for Security and Intelligence Studies		
Johns Hopkins School of Advanced International Studies)		
Charles Doran, Professor of International Relations, Director of Canadian Studies		
University of Calgary		
Stephen Randall, Dean, Faculty of Social Sciences		
University of Toronto		
Wesley Wark, Professor, International Relations Programme		

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, December 6, 2001
(*Meeting No. 49*)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met at 9:08 a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chair, Bill Graham, presiding.

Members of the Committee present: Jean Augustine, John Duncan, Bill Graham, John Harvard, Stan Keyes, Diane Marleau, Pierre Paquette, Bernard Patry.

Acting Members present: Deepak Obhrai for Brian Pallister; Roy Cullen for Hon. George Baker.

In attendance: *From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament*: Peter Berg, James Lee, Research Officers.

Witnesses: *From the Department of Foreign Affairs and International Trade*: Don Stephenson, Director General, Trade Policy Bureau II, Services, Investment and Intellectual Property Bureau; Catherine Dickson, Director, Information and Technology Trade Policy Division; Johanne Forest, Consultant, Trade and Environment Policies, Environmental Relations Division. *From Agriculture and Agri-Food Canada*: Suzanne Vinet, Chief Agricultural Negotiator, International Trade Policy Directorate, Market and Industry Services Branch. *From the Canadian International Development Agency*: Tim Miller, Trade Team Leader, Economics Policies, Policy Branch. *From the Department of Finance*: Darwin Satherstrom, Chief, Trade in Goods, International Trade Policy Division.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee commenced consideration of issues relating to the World Trade Organization Ministerial Conference in Doha, Qatar, November 9-13, 2001.

Don Stephenson and Suzanne Vinet made opening statements and with Tim Miller and Catherine Dickson answered questions.

By unanimous consent, at 10:50 a.m. the Committee proceeded to discuss its future business.

It was agreed, — That in relation to the study this day on issues relating to the World Trade Organization Ministerial Conference in Doha, Qatar, November 9-13, 2001, witnesses representing non-government organizations be called to appear on Tuesday, December 11, 2001.

On a motion by John Harvard, it was agreed, — That a request, contained in a letter of December 5, 2001 to the Chair from the Minister of International Trade, for the Committee to consider and hold hearings on the Doha Development Agenda of the World Trade Organization be referred to the Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investments.

AT 10:52 a.m., pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study of North American Integration and Canada's Role in the Light of New Security Challenges.

The Committee considered a draft report. It was agreed,

— That the Committee adopt the draft report, Canada and the North American Challenge: Managing Relations in Light of the New Security Environment, as amended, as its Fifteenth Report to the House;

— That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report;

— That 1000 copies in bilingual format be printed;

— That the Chair be authorized to present the Report to the House;

— That after the Report is tabled, a news release be issued.

At 10:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LE CANADA ET LE DÉFI NORD-AMÉRICAIN
Gérer nos relations dans un contexte de sécurité accrue

**Rapport préliminaire du
Comité permanent des affaires étrangères et
du commerce international**

**Bill Graham, député
Président**

Décembre 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE CANADA ET LE DÉFI NORD-AMÉRICAIN
Gérer nos relations dans un contexte de sécurité accrue

Rapport préliminaire du
Comité permanent des affaires étrangères et
du commerce international

Bill Graham, député
Président

Décembre 2001

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Jean Augustine

Brian Pallister

MEMBRES

L'hon. George Baker

Aileen Carroll

Bill Casey

Rick Casson

John Duncan

John Harvard

Marlene Jennings

Stan Keyes

Francine Lalonde

L'hon. Diane Marleau

Keith Martin

Pat O'Brien

Pierre Paquette

Bernard Patry

Svend Robinson

GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gerald Schmitz
James Lee

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a effectué une étude sur le Canada et le défi nord-américain dans un contexte de sécurité accrue.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT 1

GÉRER NOS RELATIONS DANS UN CONTEXTE DE SÉCURITÉ ACCRUE 3

Préface 3

I. RELEVER LE DÉFI DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE APRÈS LE 11 SEPTEMBRE 4

II. IMPÉRATIFS POUR BIEN GÉRER LA RELATION CANADO-AMÉRICAINE 7

III. RESSERRER LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, DE RENSEIGNEMENT ET DE CONTRE-TERRORISME 10

IV. AUTRES CONSIDÉRATIONS SUR L'OUVERTURE DE LA FRONTIÈRE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS 14

V. LES FUTURES RELATIONS NORD-AMÉRICAINES DANS LE NOUVEAU CONTEXTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ 18

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 21

PROCÈS-VERBAL 25

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Les attentats terroristes tragiques du 11 septembre dernier ont profondément marqué les citoyens de l'Amérique du Nord et du monde entier et ont bouleversé le contexte dans lequel nous devons aborder des questions cruciales en matière de politique intérieure et extérieure. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international projetait déjà, avant ce triste jour, d'étudier certaines difficultés que le Canada doit résoudre dans le contexte nord-américain, mais les événements ont donné l'avant-scène à des problèmes de sécurité et d'autre nature qu'il est urgent de régler et dont nous ignorons les effets à long terme.

Le présent rapport préliminaire met en relief les principaux tenants et aboutissants de ces problèmes, tels qu'ils nous ont été exposés lors de notre premier train d'audiences, et définit en fait les paramètres de l'étude qui occupera le Comité au cours de l'année qui vient. Nous savons gré aux spécialistes et aux fonctionnaires que nous avons entendus d'avoir pris le temps de nous rencontrer pour nous aider à cerner les problèmes auxquels le gouvernement du Canada a dû s'attaquer toutes affaires cessantes au lendemain des attentats et ceux qu'il devra résoudre à long terme.

Le Comité a décidé de publier le rapport préliminaire qui suit pour deux raisons. Premièrement, il nous permet de définir les principales lacunes mises en lumière lors de nos audiences et que le gouvernement doit combler sans délai, surtout au chapitre des ressources dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et nos services de renseignement disposent. Deuxièmement, il établit essentiellement un cadre pour les audiences que nous tiendrons au cours de la prochaine année. Les questions sur lesquelles elles porteront sont complexes et importantes, et nos échanges avec les Canadiens nous seront d'une aide précieuse.

Le président

Bill Graham, député

GÉRER NOS RELATIONS DANS UN CONTEXTE DE SÉCURITÉ ACCRUE

Préface

En matière de politique étrangère, il est devenu banal d'affirmer que nos relations bilatérales avec les États-Unis sont les plus importantes de toutes et que les décideurs canadiens doivent accorder une priorité constante à leur bonne gestion. Pourtant, à l'exception d'une prise en compte occasionnelle dans certaines études en matière de politique étrangère à caractère général, les relations canado-américaines n'ont récemment fait l'objet d'aucun examen détaillé de la part du Parlement. De surcroît, depuis dix ans que le Canada s'est joint au Mexique et aux États-Unis dans l'ALENA, aucune enquête parlementaire approfondie n'a été menée sur l'évolution rapide du contexte nord-américain, qui risque d'avoir une incidence considérable sur la politique étrangère. C'est en partie pour combler cette lacune qu'avait été décidée, avant même les tragiques événements du 11 septembre, la présente étude du Comité sur les relations canado-américaines et le défi nord-américain.

Les suites des attentats terroristes sans précédent survenus aux États-Unis, dans lesquels des citoyens canadiens ont aussi perdu la vie, rendent cet examen d'autant plus important et opportun. Dans le contexte d'une sécurité accrue, alors que la protection du public, comme l'a dit un témoin, est le premier souci des États-Unis, il est plus essentiel que jamais de bien mener les relations canado-américaines. Parallèlement, le moment est venu de commencer à envisager de façon plus générale les effets de la nouvelle donne sur quelques autres enjeux naissants de la coopération nord-américaine. Les conséquences commerciales et économiques à court terme ne sont pas les seules qui méritent d'être examinées sans délai. Il faut également nous attaquer à des problèmes fort complexes qui s'inscrivent dans le long terme.

Le présent rapport n'est donc que la phase préliminaire d'une étude beaucoup plus vaste, qui se poursuivra tout au long de l'année prochaine. Le Comité compte entendre des citoyens de toutes les régions et dialoguer directement avec des protagonistes américains et mexicains de premier plan avant de déposer son rapport final, en 2002.

Le document qui suit repose sur une première série de témoignages entendus à la fin de novembre, lorsque le Comité a tenu sept panels et reçu 30 témoins. Outre les exposés de hauts fonctionnaires provenant de sept ministères et organismes ayant des responsabilités bilatérales, le Comité a recueilli l'avis de plusieurs grands experts canadiens et américains. Ces interlocuteurs ont fait la lumière sur les priorités en matière de politiques et l'attitude du Canada, aussi bien dans ses relations bilatérales courantes que dans les affaires nord-américaines en évolution.

Le Comité a également tiré profit de l'excellent travail de son Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, qui a eu l'occasion de tenir trois rencontres sur les retards à la frontière Canada-États-Unis, au cours de la deuxième moitié d'octobre, pendant que le Comité lui-même se penchait sur des projets de loi. Adopté le 21 novembre, le rapport du Sous-comité, *Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale*, se fonde sur les témoignages entendus. Ses recommandations, revues par le Comité et déposées à la Chambre le 30 novembre, portent principalement sur les aspects commerciaux et économiques immédiats des problèmes frontaliers, qui reçoivent une attention considérable depuis le 11 septembre.

Bien entendu, ces importantes facettes de la politique bilatérale feront l'objet d'un examen soutenu et constant des gouvernements de nos deux pays, étant donné les extraordinaires proportions et le caractère inédit et incertain des actuels problèmes de sécurité. Nous ne savons pas de quoi seront faits les semaines et les mois qui viennent, mais, à ce stade préliminaire, l'objectif du Comité est de mettre en lumière certaines grandes préoccupations, en tenant compte des difficultés ambiantes. Ce faisant, nous espérons en même temps ébaucher le cadre d'un programme de politique étrangère capable de faire avancer les intérêts et les valeurs du Canada dans le contexte trilatéral mouvant des relations canado-américaines et canado-mexicaines du continent nord-américain. **Le Comité invite le public canadien à participer au processus d'élaboration du futur programme nord-américain, si capital pour notre sécurité et notre prospérité communes.**

I. RELEVER LE DÉFI DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE APRÈS LE 11 SEPTEMBRE

Il est certain que les attentats terroristes ont eu sur la conduite des relations internationales un effet considérable qui perdurera. Les Canadiens, tout particulièrement, en sont profondément conscients, et nulle part cet effet n'est plus sensible que dans les relations canado-américaines elles-mêmes. Comme l'a fait remarquer au Comité M. James Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) : « [...] après les États-Unis, c'est au Canada que l'impact a été le plus fort, que la réaction nationale a été la plus générale et que l'identification entre les deux peuples a été la plus entière. La simple proximité matérielle et l'interdépendance de nos peuples, de nos cultures et de nos économies sont des phénomènes qu'on ne retrouve pas ailleurs dans le monde. [...] Le résultat de tout cela, c'est une relation encore plus étroite, à tous les niveaux[1] ».

D'autres témoins ont constaté cette intensification et cette accélération des rapports intergouvernementaux bilatéraux. Le fait que le Canada soit de nouveau sur l'écran radar de Washington est considéré à la fois comme une chance et un défi pour les décideurs canadiens. Tout en louant les mesures prises jusqu'à ce jour par le

---

1 Wright, communication écrite, « Le Canada et l'avenir des relations nord-américaines : Les aspects de la politique étrangère intéressant la sécurité du continent », 20 novembre 2001, p. 1.

Canada, M. Christopher Sands, fellow et directeur du « Canada Project » au Centre for Strategic and International Studies de Washington, estime que la politique étrangère américaine subit actuellement un remaniement fondamental et qu'une « révolution semblable dans la façon canadienne d'aborder la politique étrangère est également requise. La clé pour le faire est de concilier les relations bilatérales du Canada avec les États-Unis et sa politique à l'égard du reste du monde, de façon que les deux se complètent mieux[2] ».

Néanmoins, la crise actuelle comporte des aspects attribuables aux incidences plus étroitement continentales des préoccupations américaines en matière de sécurité nationale — dans lesquels la « défense du territoire » est liée à la sécurité de l'Amérique du Nord —, qui viennent ranimer certaines vieilles considérations de prudence dans la politique étrangère du Canada. Comme l'affirme le professeur Stephen Clarkson, dans un mémoire soumis au Comité : « le Canada se retrouve une fois de plus dans cette position qu'il connaît bien et qui consiste à prendre place directement sous l'aile protectrice de son voisin superpuissant[3] ». Le fait que les États-Unis aient soudainement décidé, le 3 décembre, de déployer des moyens militaires à la frontière canado-américaine, quoique de façon limitée et temporaire, corrobore nettement cette position. Des soupçons ayant été soulevés dans l'esprit du public américain à propos de la sécurité de la frontière septentrionale, à juste titre ou non, il faudra les prendre en compte directement, et gérer plus soigneusement l'ensemble des relations frontalières, dans le dessein de renforcer la coopération bilatérale et de reconstruire la confiance mutuelle. Dans le même temps, comme l'a déclaré au Comité le professeur Denis Stairs, il importe de garder les choses en perspective et de procéder de manière réfléchie — « L'établissement de politiques à long terme dans des circonstances très dramatiques à court terme entraînera des erreurs[4] ».

Il semble évident que, des deux côtés de la frontière, les gouvernements n'étaient pas prêts à affronter des événements aussi démesurés que ceux du 11 septembre et qu'ils font des efforts considérables pour apporter des réponses et améliorer la coordination interne aussi bien qu'externe. Des fonctionnaires fédéraux nous ont assurés que de vastes initiatives avaient été prises pour relever les défis en matière de politique. De plus, ont-ils ajouté, dans les dossiers comportant une dimension bilatérale, un dialogue très poussé a été engagé avec nos homologues américains. Le Comité entend suivre tout cela de près au fil de son étude et faire en sorte que les Canadiens soient tenus au courant de l'évolution des choses.

Dans quelle mesure la situation mondiale a-t-elle changé? Sans contredit, le nouveau discours américain en matière de sécurité pourrait avoir des conséquences très

---

2 Sands, « La réaction politique du Canada aux événements du 11 septembre 2001 », exposé présenté au Comité, 27 novembre 2001.

3 Clarkson, « La position du Canada suite à la catastrophe du 11 septembre 2001 », Université de Toronto, 18 novembre 2001, p. 3.

4 Stairs, exposé présenté au Comité, 27 novembre 2001.

lourdes, y compris des effets collatéraux, pour le Canada[5]. Nous voyons, du moins dans l'avenir prévisible, l'image d'un État militant qui prend des mesures pour projeter son pouvoir à l'étranger, avec l'intention jusqu'ici de former des alliances et des partenariats multilatéraux. Il existe des possibilités pour le Canada d'exercer une influence positive. Et, comme l'a fait valoir le professeur John Kirton dans son témoignage du 22 novembre, il n'a pas besoin pour autant d'adopter une nouvelle série de priorités en matière de politique étrangère. Toutefois, il doit se fixer des objectifs clairs et faire la preuve qu'il est en mesure de les atteindre. M. Kirton exhorte le Canada à se montrer proactif pour ce qui est de proposer des solutions, et de ne pas se contenter d'attendre avant de réagir aux initiatives américaines.

D'autres témoins jugent souhaitable que le Canada soit en mesure de soutenir sa propre approche face la situation à laquelle se confronte la communauté internationale. Maintenir une perspective multilatéraliste à l'échelle mondiale tout en favorisant la coopération nord-américaine, voilà le conseil du professeur Houchang Hassan-Yari, du Collège militaire royal du Canada et de M. Jean Daudelin, de l'Institut Nord-Sud, recueilli par le panel du 22 novembre. Le Comité accepte cette prudence dans l'évaluation de la situation et prend note de l'affirmation suivante de M. Wright : « Nous avons adopté une vision élargie de la sécurité qui met en évidence des approches permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de l'instabilité. Sur la scène internationale, nous avons une certaine influence qui n'a pas souffert des effets d'un passé colonial ou d'une politique de superpuissance[6] ». La meilleure façon d'illustrer nos idées, c'est par l'exemple. En outre, le Canada possède maintenant des compétences diplomatiques et des instruments de politique étrangère qui peuvent apporter une contribution spécifique à la communauté internationale — si les moyens nécessaires sont en place pour permettre la réalisation de nos engagements.

Plusieurs témoins, en particulier Andrew Cohen, de l'Université Carleton, ont rappelé les récents commentaires faits publiquement par le ministre Manley, lorsqu'il a reconnu le déclin des capacités internationales du Canada, par suite des réductions budgétaires cumulées de la dernière décennie. Nos interlocuteurs s'entendent pour dire que le Canada, alors qu'il se prépare à recevoir le sommet du G-8 l'année prochaine, doit réinvestir dans ses capacités internationales — de la défense à l'aide internationale, de la collecte de renseignements au recrutement d'effectifs au MAECI, pour ne citer que quelques exemples — s'il désire que sa voix soit prise au sérieux dans les instances internationales. Une politique étrangère « à rabais » ne suffira pas à sauvegarder et à avancer les intérêts et les valeurs du Canada dans ce monde plus dangereux. Bref, le Canada ne peut pas continuer de « jouer dans la cour des grands » et d'assumer le rôle que les Canadiens attendent de lui, celui d'une vraie puissance internationale, sans se doter des outils nécessaires.

---

5 Une indication de ce nouveau discours et des intentions qui l'accompagnent est contenue dans l'étude d'un important groupe de travail intitulée « *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism* » qui a été déposé auprès du Comité par Christopher Sands environ au même moment où il a été publié à Washington, c.-à-d. le 27 novembre 2001.

6 Wright, exposé présenté au Comité, 20 novembre 2001.

Le Comité continuera de réfléchir à la nature précise des instruments qui devraient être mis en place pour développer une politique étrangère spécifiquement canadienne, dans le cadre nord-américain et dans le monde. Nous sommes néanmoins convaincus que le gouvernement canadien doit annoncer clairement dans son prochain budget qu'il renforcera les capacités du Canada en matière de politique étrangère, afin que nous puissions nous engager fermement dans la réalisation à long terme des objectifs de la sécurité internationale, dans sa dimension la plus large. C'est là une considération de fond qui constitue notre message primordial, en cette étape préliminaire.

En conséquence :

Le Comité recommande que le gouvernement se serve du budget de décembre pour présenter un plan concret visant à fournir les importants moyens dont le Canada a besoin pour rehausser ses capacités en matière de politique étrangère, afin de répondre aux défis et aux attentes que comporte le nouveau contexte de la sécurité internationale.

II. IMPÉRATIFS POUR BIEN GÉRER LA RELATION CANADO-AMÉRICAINE

Voici ce qu'a indiqué au Comité le directeur général de l'Amérique du Nord au MAECI et témoin partant à l'audience du 20 novembre, Jon Allen : « L'ampleur des liens qui unissent nos deux pays sur le plan de la sécurité économique et de l'environnement a toujours donné à la gestion des rapports canado-américains une importance névralgique dans la politique intérieure et étrangère. » Et si c'était déjà le cas avant les attentats terroristes du 11 septembre, ce l'est encore plus maintenant. Denis Stairs a souligné ce point au Comité le 27 novembre : « Entretenir des rapports efficaces avec les États-Unis est le seul véritable impératif de la politique étrangère canadienne[7] ».

Il incombe dès lors au gouvernement du Canada de prendre immédiatement des mesures pour protéger les Canadiens et rassurer comme il se doit les États-Unis. Comme l'a indiqué le ministre des Affaires étrangères, John Manley, au Comité :

> Il nous faudra déployer des efforts extraordinaires pour convaincre les Américains que nous ne constituons pas une menace pour eux, mais plutôt que notre amitié ainsi que le commerce transfrontalier sont des atouts qu'ils doivent chérir et dont ils doivent tenir compte au moment de prendre des décisions en matière de sécurité[8].

Certes, il faut prendre des mesures proactives pour tenir compte de la nature asymétrique de la relation et de la priorité que le Canada doit lui attribuer, mais il faut

---

7 Ce point a également été souligné littéralement dans le mémoire écrit du professeur Stairs pour en faire ressortir toute l'importance.

8 *Témoignages*, 6 novembre 2001.

maintenir, dans la politique étrangère, un équilibre général qui reflète aussi la prise en considération du point de vue du Canada concernant ses intérêts internationaux. Dans son témoignage, le professeur Stairs a répété ce qu'il avait écrit : « N'allons pas si vite. Les attentats du 11 septembre sont une tragédie. Mais ils n'ont pas changé le monde. Il n'y a pas lieu d'adopter à la hâte des solutions mélodramatiques. Il faut se ressaisir et garder la tête froide ». Il a ajouté que même si le Canada détenait maintenant un levier unique dans sa relation avec les États-Unis, « vous devez savoir ce que vous voulez[9] ». Un des grands objectifs du rapport final du Comité consistera précisément à aider les Canadiens et leur gouvernement à décider ce qu'ils veulent dans le contexte nord-américain.

À court et à moyen terme, une des choses à faire, il va sans dire, est de corriger les fausses informations ou impressions auxquelles l'Américain moyen a été exposé. Mais surtout, le Canada devra agir pour prouver qu'il est partie prenante dans la solution à cet effet, la dernière des 77 recommandations du rapport publié le 3 décembre par la Coalition pour une frontière sécuritaire et efficace sur le plan commercial demande au gouvernement fédéral de faire preuve de leadership en élaborant une stratégie des communications visant à obtenir des appuis, au Canada et aux États-Unis, pour une position canadienne unifiée qui porte à la fois sur la sécurité économique et matérielle[10].

Il faut aussi songer à faire un effort plus concerté et plus soutenu pour informer les législateurs et les citoyens américains de nos politiques et de nos points forts, et contribuer ainsi à ce que Thomas d'Aquino, du Conseil canadien des chefs d'entreprises, a appelé une « zone de confiance » entre les deux pays. Nous avons relevé l'emploi de cette même expression par l'ambassadeur des États-Unis, Paul Cellucci, qui expliquait que l'objectif n'était pas l'américanisation ni même l'harmonisation des politiques canadiennes, mais plutôt l'aménagement d'un climat de confiance mutuelle[11]. M. Charles Doran, directeur des Études canadiennes à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies, à Washington, a insisté sur ce point lorsqu'il a fait valoir au Comité, le 29 novembre, que les Américains ne s'attendent pas à ce que le Canada adopte des politiques identiques; ce qui compte, c'est « l'efficacité » équivalente des politiques canadiennes dans l'effort fait pour empêcher la répétition des attentats terroristes en Amérique du Nord.

Étant donné la méconnaissance généralisée du Canada dans bien des régions des États-Unis, mentionnée par le collègue de Washington du professeur Doran, M. Christopher Sands, du Center for Strategic and International Studies, l'idée avancée par M. Denis Stairs recueille un certain nombre d'appuis : « Il faut une grande campagne de publicité et de relations publiques aux États-Unis pour corriger les fausses

---

9 Stairs, exposé au Comité, 27 novembre 2001.

10 *Rethinking Our Borders; A Plan for Action*, p. 26.

11 F. Abbas Rana, « Cellucci Hails 'Extraordinary' Political Efforts », *The Hill Times*, 19 novembre 2001, p. 23.

impressions déplorables qu'ils semblent avoir de nous. [...] Si l'effort est bien mené, l'investissement sera profitable jusqu'au dernier cent[12] ».

La relation Canada-États-Unis a toujours été gérée au quotidien par les bureaucrates professionnels du Service extérieur, qui relève du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, moyennant une orientation politique de haut niveau lorsque nécessaire. Comme le Comité l'a entendu dans la première série d'exposés, la réaction du MAECI et des autres porte-parole canadiens à la tragédie du 11 septembre a été immédiate et appréciée par les Américains, car une concertation plus étroite avec les responsables américains s'imposait de toute urgence.

Dans les semaines qui ont suivi les attentats, le gouvernement canadien a injecté de nouvelles ressources dans les ministères et organismes clés qui s'occupent de la sécurité et des questions connexes. Mais comme le Comité l'a déjà fait remarquer, il faut investir tout autant dans le Service extérieur canadien, et notamment dans les services qui s'occupent des relations Canada-États-Unis à Ottawa, à notre ambassade à Washington et dans les consulats ailleurs aux États-Unis. En plus de remonter le moral et de rebâtir le noyau de compétences du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, cela permettra de rendre la politique étrangère plus holistique en ce sens que nos préoccupations nord-américaines ne seront pas séparées de nos préoccupations mondiales. Le nombre d'employés du Service extérieur canadien en affectation aux États-Unis étant demeuré relativement constant depuis une dizaine d'années malgré la multiplication phénoménale des liens commerciaux et économiques, il se pourrait aussi qu'on doive envisager d'accroître le nombre de Canadiens en affectation là-bas.

L'intérêt politique de haut niveau ne fera certainement pas défaut dans le sillage immédiat du 11 septembre, mais le manque de structures bilatérales efficaces à ce niveau a été relevé par un certain nombre de témoins. La création du Comité spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, présidé par le ministre des Affaires étrangères, John Manley, a contribué à rassurer les Américains en montrant que l'attention politique des Canadiens est axée sur la sécurité commune ainsi que des questions connexes. Le défi pour les dirigeants politiques canadiens consistera à canaliser et à soutenir l'intérêt politique américain au fil du temps. Étant donné que « nous pouvons satisfaire l'administration américaine à l'aide d'une collaboration solide de tous les jours », comme l'a fait remarquer M. Denis Stairs, l'essentiel sera de générer et de susciter l'intérêt au Congrès américain[13].

En plus d'avoir suggéré une campagne d'information énergique, le professeur Andrew Cooper de l'Université de Waterloo a laissé entendre que pour envoyer un message clair et convaincant, les Canadiens devraient peut-être repenser certaines

---

12 Stairs, exposé présenté au Comité, 27 novembre 2001.

13 *Témoignages*, 27 novembre 2001.

prémisses vénérables qui avaient cours avant le 11 septembre comme « la plus longue frontière non défendue au monde ». Le conseil donné par le professeur Maureen Molot, directrice du Norman Patterson School of International Affairs de l'Université Carleton, dans son témoignage du 27 novembre, est de se concentrer sur la création de coalitions efficaces à bien des niveaux (secteur privé ainsi que gouvernemental) entre des homologues des deux pays. Les témoins ont également insisté sur la nécessité de posséder une connaissance réaliste du système politique américain pour pressentir le Congrès.

Le Comité est d'avis qu'une créativité et une persévérance renouvelées s'imposent dans la gestion de notre plus importante relation de politique étrangère. Nous croyons fermement aussi que les législateurs canadiens doivent avoir les moyens de contribuer à cette entreprise individuellement et par le truchement de nos institutions parlementaires. En plus de réexaminer la façon dont les ressources parlementaires sont affectées à ce travail, les parlementaires voudront peut-être aussi envisager la création de nouveaux mécanismes de coopération avec leurs homologues américains.

III. RESSERRER LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, DE RENSEIGNEMENT ET DE CONTRE-TERRORISME

Les gouvernements n'ont pas de responsabilité plus grande que celle d'assurer la sécurité de leurs citoyens, et à cet égard les attentats du 11 septembre ont complètement transformé le contexte de la coopération canado-américaine. Les structures sont en place pour accroître la coopération déjà étroite qui existe entre les deux pays en matière de sécurité, de renseignement et de contre-terrorisme, et dans le premier l'attention s'est tournée principalement vers notre frontière commune. Au-delà des questions techniques, l'enjeu consiste, du moins en partie, à faire en sorte que les citoyens et les dirigeants politiques des deux pays soient conscients de l'ampleur de cette coopération et de sa contribution à notre sécurité commune. Quel que soit le risque objectif, la perception de sécurité est essentielle. M. Stephen Flynn, du Council on Foreign Relations, a signalé au Comité que le sentiment d'insécurité encourage les individus à accepter, au nom de la sécurité, des réactions exagérées qui peuvent compromettre les libertés civiles.

Depuis des dizaines d'années, le Canada et les États-Unis travaillaient en étroite collaboration à la défense militaire de l'Amérique du Nord, au contre-terrorisme et à d'autres questions de sécurité publique. Sur le plan militaire, les deux pays ont signé depuis 1940 plus de 2 500 accords pour renforcer leur défense commune — les plus notoires ayant trait à la Commission permanente mixte de défense et à la défense aérospatiale du continent par le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Le major-général Cameron Ross, des Forces canadiennes, le militaire le plus haut gradé de la Commission permanente mixte de défense, a fait ressortir la nature vraiment intégrée de cette coopération lorsqu'il a fait remarquer au Comité, le 20 novembre, que non seulement un Canadien était le

commandant en chef adjoint du NORAD, mais qu'un marin canadien était l'officier en devoir le plus haut placé à Cheyenne Mountain le 11 septembre.

Quant à l'avenir de la coopération bilatérale dans la défense de l'Amérique du Nord, le Canada devra continuer de se tailler des rôles qui lui permettront de démontrer sa capacité opérationnelle et sa fiabilité comme partenaire de cette alliance. Comme l'a dit au Comité, le 22 novembre, le professeur Albert Legault, directeur du Forum sur la sécurité et la défense à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval, la seule stratégie raisonnable qui s'offre au Canada consiste à explorer, avec les États-Unis, des domaines précis où notre contribution pourrait se révéler décisive. Nous devons aussi faire en sorte que ces questions bénéficient régulièrement d'une attention politique de haut niveau au Canada. Dans son témoignage du 29 novembre, le professeur Wesley Wark de l'Université de Toronto a recommandé une participation ministérielle du Canada aux travaux de la Commission permanente mixte de défense. Le Canada doit mettre de l'ordre dans ses affaires et corriger ses propres faiblesses s'il aspire à une présence crédible à la table internationale.

Parallèlement, le défi extérieur pour le Canada et les autres pays est de faire en sorte que les États-Unis demeurent engagés sur la scène mondiale alors que les attentats ont amené les Américains à adopter une stratégie de « défense du territoire ». Sur la scène internationale, cette tendance pourrait avoir un impact sur leur volonté de se doter d'un bouclier antimissile, encore que des impératifs moins pointus sur le plan technologique grugent déjà les ressources disponibles. Il reste à voir quelles seront toutes les répercussions de cette stratégie américaine de « défense du territoire » pour la défense commune du continent. En plus des appels lancés au Canada pour qu'il augmente la somme consacrée à la défense, les deux pays ont déjà commencé à revoir les structures et arrangements militaires bilatéraux.

Le renseignement est le fondement de la sécurité, et les attentats du 11 septembre ont été largement perçus comme un échec des services de renseignement américains et même alliés. Le professeur Wark a dit au Comité que quelle que soit la nature de l'échec des services de renseignement à l'égard du 11 septembre, il contenait de la « dynamite politique ». Des études approfondies suivront certainement mais l'effet immédiat a été d'augmenter les ressources consacrées à ces organismes, d'accroître leur efficacité et d'assurer une plus grande coopération entre eux. Comme les auteurs d'un rapport important du Center for Strategic and International Studies à Washington l'ont fait remarquer en novembre 2001 : « Avec un bon service de renseignement, tout est possible; en son absence, rien n'est possible[14] » [Traduction]. À cet égard, un certain nombre de questions réclamant une plus grande attention politique ont été cernées par les autres témoins siégeant au panel du Comité du 29 novembre sur la coopération Canada-États-Unis en matière de renseignement de sécurité, le professeur Martin Rudner, directeur de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du

---

14 Kurt M. Campbell et Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, Washington, Center for Strategic and International Studies, novembre 2001, p. 78.

renseignement, et M. David Rudd, directeur de l'Institut canadien des études stratégiques. M. Rudner a fait valoir un argument solide, auquel le Comité souscrit entièrement, au sujet de la nécessité absolue d'avoir l'appui éclairé du public, et un droit de regard parlementaire adéquat en ce qui a trait aux opérations de collecte et de partage du renseignement qui sont mises sur pied dans la foulée du 11 septembre.

La principale contribution de politique étrangère du Canada à la campagne internationale contre le terrorisme avant le 11 septembre consistait à rallier un vaste consensus dans les instances internationales et régionales comme l'ONU, le G-8 et l'Organisation des États américains (OEA). La tenue du prochain sommet du G-8 au Canada sera bien sûr l'occasion de continuer de le faire sur cette tribune. Pour ce qui est du renseignement, les organismes canadiens comme le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) n'ont jamais eu la taille de leur pendant américain (ou britannique), mais ils ont collaboré étroitement avec eux et joué un rôle dans la coopération alliée du renseignement et du contre-terrorisme avant les attentats. Le gouvernement a décidé d'augmenter leurs budgets quelque peu dans les semaines qui suivirent mais les ressources ne constituent pas l'unique solution. Comme l'a fait remarquer le professeur Charles Doran, de l'Université Johns Hopkins, « ... une bonne partie du problème d'échange d'information se situe à l'intérieur de chaque pays... Sachant cela, chaque gouvernement doit faire de l'ordre chez lui faute de quoi les conséquences ne sont pas seulement nationales mais internationales[15] ».

Certains témoins, dont le professeur Wesley Wark et le professeur Andrew Cohen, ont fait valoir avec force qu'il faut faire davantage dans le domaine du renseignement de sécurité canadien, notamment investir d'autres ressources, faire des examens internes et externes, et même envisager de développer de nouvelles capacités — comme créer un service secret étranger. Expliquant que la valeur d'allié du Canada dans ce domaine était compromise, le professeur Wark a recommandé d'examiner en premier lieu nos capacités de renseignement et d'améliorer notre système de liaison avec les alliés.

Le Comité est d'accord avec la recommandation du professeur Wark selon laquelle le gouvernement du Canada devait d'abord faire un examen urgent de ses capacités de renseignement et de ses systèmes de liaison pour relever le défi posé par les nouvelles menaces à la sécurité en Amérique du Nord si l'on veut asseoir solidement toute coopération alliée. Le gouvernement devrait également montrer une volonté de dégager les ressources nécessaires à cette fin et de très bien informer les Canadiens des mesures prises pour améliorer la sécurité commune.

Le Canada et les États-Unis coopèrent depuis longtemps pour échanger des renseignements et lutter contre le terrorisme. L'ambassadeur Paul Cellucci a fait

---

15 Doran, « Les relations entre le Canada et les États-Unis au début du XXI[e] siècle », exposé présenté au Comité, 29 novembre 2001.

remarquer récemment en entrevue que la collaboration des services de police et de renseignement, déjà très bonne avant le 11 septembre, peut être qualifiée d'extraordinaire en ce moment[16]. Paul Kennedy, du ministère du Solliciteur général, a exposé au Comité les principaux mécanismes consultatifs bilatéraux de collaboration antiterroriste entre le Canada et les États-Unis — particulièrement le « Cross-Border Crime Forum » et le « Bilateral Consultative Group on Counter-Terrorism ». Si utiles qu'ils soient, les nouveaux mécanismes créés pour centrer l'attention dans ces domaines et mettre en relief leur caractère urgent pourrait aussi compléter le travail des organismes existants.

Une autre idée intéressante a été avancée par le professeur Doran, qui a suggéré de « mettre sur pied d'ici deux ans une commission canado-américaine formée de membres indépendants qui seraient chargés d'examiner les mesures de lutte contre le terrorisme prises par chaque gouvernement afin de déterminer les problèmes et les domaines qui exigent une attention supplémentaire ou une réforme[17] ». Il est possible et essentiel de faire davantage pour améliorer cette collaboration même si l'essentiel, toujours selon le professeur Doran, est que « l'harmonisation des règles et des procédures à appliquer face au terrorisme des deux côtés de la frontière ne signifie pas que ces règles et procédures doivent reposer sur des techniques ou des approches identiques. Mais leur efficacité doit être identique[18] ».

---

16 Entrevue parue dans *The Hill Times*, 19 novembre 2001, p. 22.

17 Doran, exposé présenté au Comité, 29 novembre 2001.

18 *Ibid.*

IV. AUTRES CONSIDÉRATIONS SUR L'OUVERTURE DE LA FRONTIÈRE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

La frontière n'est plus une simple ligne — le fut-elle déjà? Mais, quelle que soit la forme qu'elle prend, la frontière existe pour nous protéger et non pas pour nous empêcher de réaliser ce que nous voulons, en tant que pays ou que peuple. [...]En travaillant de concert, pouvons-nous éloigner la frontière d'un endroit où un terrorisme ou une autre menace à la sécurité pourrait se présenter, en repérant les terroristes avant qu'ils ne montent à bord d'un avion et viennent sur ce continent? Cela signifierait de s'employer à assurer une plus grande convergence des politiques et des procédures. Pourrions-nous créer de nouvelles efficiences et réduire les doubles emplois en disposant de zones internationales? Et, de la même façon que nous prédédouanons les passagers à destination des États-Unis dans les aéroports canadiens, ne pouvons-nous pas prédédouaner les marchandises dans la salle d'expédition de l'usine? Au moyen de la technologie et de meilleures infrastructures, pourrions-nous aussi créer des couloirs de commerce nord-américains? Ces approches ne limiteraient pas notre souveraineté; elles constituent l'exercice éclairé de notre souveraineté dans notre propre intérêt. Nous avons les instruments, nous avons la volonté. Nos limites sont celles de notre créativité.
— L'honorable John Manley, ministre des Affaires étrangères, allocution prononcée à la conférence du Forum des politiques publiques sur le thème « Gérer la frontière canado-américaine », tenue à Toronto le 28 novembre 2001.

La communauté internationale n'a aucun moyen crédible de détecter et d'intercepter en permanence les personnes et les marchandises illicites ou dangereuses lorsque ces personnes ou les porteurs de ces marchandises sont résolus à traverser les frontières. Ils déjouent nos systèmes de gestion des frontières.
— M. Stephen Flynn, chercheur principal, Études sur la sécurité nationale, Council on Foreign Relations, New York, *Preserving Open Borders in the Post-Septembre 11 World*, témoignage, 27 novembre 2001

Il ne fait aucun doute qu'il faut envisager un périmètre nord-américain plus vaste et non un qui soit exclusivement canadien. Il n'existe pas d'empêchement logique à une collaboration totale entre le Canada et les États-Unis au sujet de la frontière, mais il sera difficile, en cours de route, de protéger l'autonomie des politiques canadiennes de l'immigration et des droits de la personne.
— M. Stephen Randall, doyen de la Faculté des sciences sociales, Université de Calgary, témoignage, 29 novembre 2001

Sans mettre en danger leurs droits et libertés et sans entraver la libre circulation des biens et des personnes à la frontière canado-américaine, le Canada et les États-Unis doivent renforcer leurs propres règles, procédures et institutions de façon à ce que les terroristes et les criminels ne puissent pas menacer la sécurité des citoyens.
— M. Charles Doran, professeur en Relations internationales et directeur des Études canadiennes, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington, D.C., témoignage, 29 novembre 2001

Les modalités actuelles à la frontière touchant la gestion des questions communes de commerce, de sécurité et d'immigration ne suffisent pas compte tenu des impératifs. Le Canada et les États-Unis doivent désormais s'adapter aux circonstances nouvelles.[...] Toute initiative portant sur la frontière et les questions connexes en matière de commerce, d'investissement, d'immigration et de sécurité doivent venir du Canada [... et] être de portée vaste et ses résultats doivent être intégrés à un accord formel.
— MM. Michael Hart et William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, document publié par le Centre de droit et de politique commerciale, Ottawa, 27 novembre 2001

Comme nous l'avons déjà dit, notre Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux vient de déposer à la Chambre un rapport dans lequel il formule neuf recommandations portant en particulier sur les préoccupations économiques qu'ont grandement aggravées les retards à la frontière entre le Canada et les États-Unis après le 11 septembre. Les rapports déposés récemment par les comités des finances et de l'industrie de la Chambre contiennent également des analyses de la situation et recommandent diverses solutions opportunes. De toute évidence, tous s'entendent pour dire, notamment les gens d'affaires et divers groups professionnels, que la situation avant les événements n'était pas satisfaisante et que les circonstances extraordinaires d'aujourd'hui devraient créer la volonté politique nécessaire pour adopter des solutions de vaste portée aux problèmes tant anciens que nouveaux, solutions qui devraient aider le Canada, répondre aux attentes des Américains et assurer une étroite coordination entre les deux pays. Certains analystes canadiens, comme MM. Hart et Dymond, auteurs de la nouvelle étude citée ci-dessus, estiment que les six prochains mois constitueront une période très propice à la conclusion d'une telle entente bilatérale.

Le Comité sait que le gouvernement du Canada mène des pourparlers à propos des questions frontalières avec ses homologues fédéraux de Washington, ministres et hauts fonctionnaires. Il souligne également l'annonce récente selon laquelle chaque pays nommerait des coordonnateurs des frontières pour faciliter cette collaboration. Comme M. Jon Allen nous l'a dit le 20 novembre, le Canada a nommé M. Robert Fonberg, membre du Conseil privé, sous-secrétaire du Cabinet (Planification et consultation), au poste de responsable canadien des questions de gestion de la frontière. Son homologue américain devrait relever du gouverneur Tom Ridge, directeur du nouveau Bureau de sécurité nationale (Homeland Security)[19]. Qui plus est, le ministre Manley a fait savoir qu'un comité ad hoc du Cabinet sur la lutte contre le terrorisme, qu'il préside, continuera son travail l'an prochain et s'attachera tout particulièrement aux questions liées à la frontière.

Les choses bougent et des pressions s'exercent des deux côtés de la frontière. Le 3 décembre, la Coalition pour une frontière sécuritaire et efficace sur le plan commercial, qui représente plus de 45 entreprises et associations de gens d'affaires, a publié un deuxième document de travail, *Rethinking Our Borders : A Plan for Action*, qui propose 77 recommandations pour améliorer tous les aspects de la gestion et la sécurité de la frontière canado-américaine. Le même jour, le procureur général des États-Unis, M. John Ashcroft, était à Ottawa pour signer une déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales, avec le solliciteur général du Canada, M. Lawrence MacAulay, et la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Mme Elinor Caplan. D'autres ententes ont été signées sur l'échange d'empreintes digitales et sur l'élargissement du programme de l'Équipe intégrée des mesures d'exécution à la frontière

---

19 Fin novembre, on ignorait qui menait la course aux États-Unis, mais M. Richard Falkenrath, directeur principal responsable des politiques et de la planification de ce bureau, semblait être le candidat le plus probable. Il était spécialiste du terrorisme chimique et biologique à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard.

(EIMEF). Chacun des deux pays a réaffirmé son respect pour la souveraineté de l'autre et s'est engagé à faire de la frontière canado-américaine « un modèle de coopération ». Dans le même temps, certains craignent que les politiques canadiennes ne suivent de trop près celles des États-Unis, tandis que d'autres s'interrogent devant la décision des États-Unis d'installer quelques effectifs de sa garde nationale et des hélicoptères militaires à sa frontière avec le Canada.

Parallèlement, l'incertitude et le malaise touchant l'avenir des relations transfrontalières s'étendent à certains concepts comme le périmètre de sécurité commun. Le Professeur Andrew Cooper[20] craint que cela ne renforce les tendances à la « forteresse » nord-américaine, laquelle limiterait la créativité d'une politique étrangère multilatérale canadienne. Donc, si l'on veut remanier les relations bilatérales, il faudrait mieux, selon lui, « aller au-delà des notions de périmètre et se concentrer plutôt sur des frontières intelligentes, car cela permettrait d'assurer la sécurité et les échanges, mais se fonderait aussi sur des questions techniques, pour lesquelles le Canada est parfois en avance sur les Etats-Unis[21] ».

Au vu des témoignages dont nous citons quelques extraits au début de la présente section, le Comité a conclu qu'il fallait analyser plus avant certaines questions délicates qui pourraient avoir des répercussions importantes à plus long terme pour les politiques publiques nationales, autant que pour la politique étrangère. Nous avons fait allusion au risque qu'un alignement plus étroit entre le Canada et les États-Unis diminue le rôle traditionnel du Canada hors de l'Amérique du Nord. À l'échelle nationale, outre les réserves relatives à la souveraineté (qui pourraient tout aussi bien être soulevées au Congrès américain que du côté canadien), il est possible que les pressions en vue d'un meilleur partage des renseignements de nature délicate soulèvent de sérieuses questions sur la surveillance de l'usage qui est fait de ces renseignements, la protection de la vie privée, les libertés des citoyens, etc. L'aboutissement de ces pressions prêtait déjà à controverse avant les attaques de septembre[22]. Il est donc important de faire montre de prudence pour ce qui est des politiques et de tenir les Canadiens parfaitement informés.

De façon plus générale, si M. Stephen Flynn a raison à propos de la « mondialisation » des problèmes frontaliers — opinion fermement soutenue par M. Thomas D'Aquino du Conseil canadien des chefs d'entreprises et appuyée par les recherches présentées par le Conference Board — nous ne devrions pas nous attendre à

---

20 M. Cooper est l'auteur de « Waiting at the Perimeter: Making U.S. Policy in Canada », dans Maureen Molot et Fen Hampson dir., *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*, Oxford University Press, Toronto.

21 *Témoignages*, 27 novembre 2001.

22 Discours de juin 2001 intitulé « What's After NAFTA? » et prononcé par David Zussman, président du Forum des politiques publiques, à l'occasion d'une conférence d'Industrie Canada tenue à Calgary sur l'intégration économique nord-américaine, dans lequel il a déclaré que compte tenu des préoccupations américaines pour la sécurité nationale, les États-Unis exigeront à n'en pas douter, dans le débat sur le périmètre de sécurité, que le Canada modifie un grand nombre de ses lois concernant le terrorisme, les réfugiés, l'immigration ou les stupéfiants et la Charte des droits et libertés, par exemple.

ce que quelques remèdes miracles utilisés le long du 49e parallèle résoudent la situation. On peut de toute évidence prendre certaines mesures dans l'immédiat pour atténuer les blocages critiques à la frontière. Mais le Canada doit également élaborer une stratégie à moyen et à long terme pour la gestion de sa frontière, ce qui comporte des démarches directes et concertées à un niveau élevé auprès des États-Unis.

Cette collaboration pourrait également finir par inclure notre autre partenaire de l'ALENA, le Mexique. Le Comité entend examiner cette possibilité lorsqu'il rencontrera des représentants mexicains, au cours de la prochaine étape de son étude. Pour l'instant, nous notons que la plupart des porte-parole du secteur de l'industrie et des spécialistes que le Comité a entendus semblent partager la préférence exprimée clairement devant le Comité par le ministre Manley et les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, à savoir l'adoption comme priorité absolue d'une approche accélérée et concentrée entre le Canada et les États-Unis pour remédier aux problèmes de la frontière septentrionale. M. Flynn a fait observer qu'après les événements du 11 septembre, les relations entre le Canada et les États-Unis s'étaient révélées « robustes » comparativement à celles qu'entretiennent le Mexique et les États-Unis qui demeurent en chantier. Il a aussi souligné que le resserrement des mesures à la frontière entre le Mexique et les États-Unis avait en fait rendu cette dernière moins sûre, plus chaotique et plus difficile à surveiller, ce qui en fait un piètre modèle[23]. M. Randall a présenté des arguments similaires en émettant la mise en garde suivante : « Notre commerce bilatéral ne peut tout simplement pas se permettre les embouteillages et les conflits qui ont caractérisé pendant longtemps la frontière entre le Mexique et les États-Unis[24] ». Cela dit, nous espérons que le Mexique pourra être invité à se joindre à une entente nord-américaine élargie lorsque le moment opportun sera venu.

Conscient de la nécessité de régler sans plus tarder les retards critiques à la frontière entre le Canada et les États-Unis, le Comité accepte l'argument présenté par M. Stephen Flynn selon lequel la vulnérabilité de nombreux systèmes internationaux face au terrorisme ne peut être atténuée en s'attachant exclusivement au contrôle le long des frontières nationales. Nous convenons que les efforts visant à créer un modèle de gestion réussie de la frontière canado-américaine devront être suivis par d'autres pays pour porter fruit. Un des moyens d'y parvenir que l'on a suggéré au Comité serait de faire appel au G8, au sein duquel le Canada pourrait faire preuve de leadership puisqu'il en sera le président et l'hôte du sommet en 2002[25].

---

23 *Témoignages*, 27 novembre 2001.

24 Randall, exposé présenté au Comité, 29 novembre 2001.

25 M. Flynn a proposé de faire adopter en priorité par le G8 des « normes visant à resserrer les contrôles au point d'origine et à améliorer l'intégrité de la sécurité au sein de notre réseau de transport international ». *Témoignages*, 27 novembre 2001.

V. LES FUTURES RELATIONS NORD-AMÉRICAINES DANS LE NOUVEAU CONTEXTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Dernier point, mais non le moindre, quelles seront les retombées des événements tragiques du 11 septembre pour ce qui est de l'intégration amorcée de l'Amérique du Nord ou des chances de coopération multidimensionnelle dans une communauté nord-américaine, comme celle proposée par l'ancien ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, il y a plusieurs années de cela[26]. Les défendeurs d'une intégration accrue, dont font partie un grand nombre de professeurs d'économie et de gens d'affaires éminents, débattent des mérites de la recherche constante d'une économie nord-américaine plus efficiente et plus interreliée. Ils estiment désormais que la réussite de la coopération en matière de sécurité nord-américaine est liée à la vigueur et à la santé d'une économie nord-américaine intégrée. Les champions d'une approche trilatérale en matière de collaboration régionale nord-américaine sont également dans l'expectative. Par exemple, M. Robert Pastor a déclaré que : « Les événements du 11 septembre ont certes été une tragédie, mais ils ont été aussi l'occasion de repenser les relations entre les trois pays d'Amérique du Nord et d'accélérer le processus d'intégration[27] ».

Les premiers témoignages qu'a entendus le Comité soulèvent quelques réserves importantes et ouvrent en même temps pour le Canada plusieurs possibilités d'exercer une certaine influence. Le professeur Clarkson a souligné dans son mémoire que la prépondérance économique des États-Unis rend l'intégration nord-américaine plus problématique s'il n'y a pas de mécanisme compensatoire. Selon lui, « une économie fondée sur le principe de l'intégration économique continentale sans institutions politiques continentales équivalentes est très risquée[28] ». Par ailleurs, M. D'Aquino a reconnu qu'imposer de grands desseins pourrait déclencher des débats interminables, quoique profitables, et qu'il serait peut-être plus avantageux pour le Canada d'avancer à petits pas.

Plusieurs témoins ont commenté cette absence relative d'institutions ou de structures (de nature supranationale comme dans l'Union européenne) dans le contexte trilatéral nord-américain. L'ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mme Barbara MacDougall a décrit un ensemble de trois relations bilatérales à des degrés divers d'intégration, très limitée dans le cas du Canada et du Mexique. M. Christopher Sands a décrit les différences entre les divers partenaires de l'ALENA comme suit : « Ce qui peut se faire de concert avec le Canada ne peut même pas être imaginé dans les relations des États-Unis avec le Mexique. [...] Nous aurons maintenant

---

26 L'honorable Lloyd Axworthy, *Global Action, Continental Community: Human Security in Canadian Foreign Policy*, discours prononcé devant une assemblée du Mid-America Committee, Chicago, le 9 septembre 1998.

27 Le professeur Pastor, membre de l'ancien Conseil national de sécurité du président Jim Carter, est l'auteur de *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, publié par le Institute for International Economics de Washington à l'aube du sommet présidentiel Bush-Fox, début septembre 2001.

28 Clarkson, *La position du Canada suite à la catastrophe du 11 septembre 2001*, p. 16.

une Amérique du Nord à deux vitesses : les pays développés (le mien et le vôtre) marquant la cadence, tandis que le pays en développement (le Mexique) participe en visant une éventuelle convergence d'ici une certaine date avec de nouvelles normes et de nouveaux protocoles[29] ».

Le professeur John Kirton, de l'Université de Toronto a présenté un point de vue bien différent, puisqu'il estime que l'une des priorités du Canada après les attentats du 11 septembre devrait être « de tirer parti des avantages de l'intégration nord-américaine plutôt que de rejeter toutes les réalisations accomplies depuis dix ans et chercher à retourner à des relations exclusives entre le Canada et les États-Unis, qui nous amènent à faire front commun et à laisser les Mexicains de côté. C'est là une réelle tentation. Si je puis me permettre, ce serait une erreur, car il y aurait beaucoup à faire au sein des institutions de l'ALENA ». Il a pris pour exemple le groupe de travail du Sous-comité des transports de l'ALENA chargé d'étudier le transport des marchandises dangereuses. Il a souligné de plus, comme plusieurs autres témoins, la possibilité d'opter pour des modalités de sécurité en matière d'énergie pour tout le continent[30].

Pour ce qui est de savoir si l'approche trilatérale est pleinement fonctionnelle ou encore prématurée, la plupart des témoins ont estimé qu'elle constituait une occasion à ne pas manquer pour consolider le partenariat entre le Canada et les États-Unis, même si cela signifie que le Canada doit montrer la voie et en évaluer avec une vigilance encore plus grande les modalités sous l'angle de ses intérêts. Au sujet des contrôles à la frontière, par exemple, il nous faut établir comment mettre en œuvre avec efficacité et efficience les meilleures pratiques, pour pouvoir faciliter et non entraver la circulation mutuellement bénéfique des personnes, dont dépendent de plus en plus nos économies et nos sociétés. Il nous faut chercher des solutions et non des boucs émissaires.

À propos du contexte actuel en matière de sécurité, le professeur Charles Doran a émis un point de vue naturellement américain, mais exceptionnellement éclairé sur la situation du Canada et a conclu par l'appel suivant :

> Le moment serait bien choisi pour montrer qu'ouvrir la frontière à la libre circulation des professionnels, des travailleurs qualifiés, de ceux qui traversent la frontière pour la journée afin de faire des achats, et des employés au-delà de ce que prévoit l'ALENA est désirable et possible. Cette mesure pourrait constituer la première étape d'un accord de libre-échange élargi qui tirerait parti de l'harmonie naturelle des intérêts sur ces questions entre le Canada et les États-Unis. Mais, pour diverses raisons politiques, il faut sentir que l'initiative vient du Canada[31].

Il semblerait donc que la balle se trouve dans le camp du Canada, du moins pour un moment. Mais, pour rappeler les propos empreints de prudence du professeur Stairs

---

29 Sands, exposé présenté au Comité, 27 novembre 2001.

30 *Témoignages*, 22 novembre 2001.

31 Doran, exposé présenté au Comité, 29 novembre 2001.

au Comité, cités ci-dessus — il faut d'abord savoir ce que l'on désire. Ce qui signifie qu'il faut demander à la population canadienne ce qu'elle désire. Et ce n'est jamais une question simple.

Les intérêts nationaux du Canada dans le projet d'intégration nord-américain, quoi qu'il devienne, restent à définir. Il ne faut pas le tenir pour acquis ni s'avancer dans une direction de façon impulsive. Le Comité apprécie les sages conseils que lui a donnés le professeur Stairs à cet égard.

Le Comité saisit l'occasion d'annoncer qu'au cours des phases ultérieures de son étude il compte être attentif aux idées que les citoyens de toutes les régions du pays lui donneront sur les grandes options stratégiques qui concernent nos plus importantes relations avec les États-Unis et au sein de l'Amérique du Nord, région en rapide mutation. Nous reconnaissons le défi nord-américain sans cesse croissant que nous devons relever. Nous aimerions ajouter qu'il ne faut pas que la démarche du Canada soit établie de façon restrictive, à la hâte et par une poignée de gens. L'avenir du Canada au sein d'une Amérique du Nord plus sûre et tournée vers l'avenir doit être une entreprise commune à laquelle participent ensemble les Canadiens.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	04/10/2001	30
Gaëtan Lavertu. sous-ministre, Affaires étrangères		
L'hon. John Manley, ministre, Affaires étrangères		
James R. Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité		
Agence des douanes et du revenu du Canada	20/11/2001	42
Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes		
Citoyenneté et Immigration Canada		
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
Industrie Canada		
Andreï Sulzenko, sous-ministre adjoint principal, Secteur politique industrielle et scientifique		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Jon Allen, directeur général, Direction générale de l'Amérique du Nord		
Solliciteur général Canada		
Paul E. Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal		
Transports Canada		
Christine Nymark, sous-ministre adjointe, Politiques		
Défense nationale	20/11/2001	43
Mgén. H. Cameron Ross, directeur général, Politique de sécurité internationale		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	20/11/2001	43
James R. Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité		
Collège militaire royal du Canada	22/11/2001	44
Houchang Hassan-Yari, professeur, sciences politiques		
Institut canadien des affaires internationales		
L'hon. Barbara McDougall, présidente		
l'Institut Nord-Sud		
Jean Daudelin, chercheur principal, prévention des conflits		
Université Carleton		
Andrew Cohen, professeur, École de journalisme et de communication		
Université de Toronto		
John Kirton, professeur, sciences politiques		
Université Laval		
Albert Legault, professeur, directeur du Forum sur la sécurité et la défense de l'Institut québécois des hautes études internationales		
« Center for Strategic and International Studies » (Washington)	27/11/2001	45
Christopher Sands, directeur, « Canada Project »		
Université Carleton		
Maureen Molot, directrice du « Norman Paterson School of International Affairs »		
Université Dalhousie		
Denis Stairs, professeur, sciences politiques		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Université de Waterloo	27/11/2001	45
Andrew Cooper, professeur, sciences politiques		
Conference Board du Canada	27/11/2001	46
Gilles Rhéaume, vice-président, Politiques publiques, entreprises et société		
Andrew Shea, chercheur agrégé		
Conseil canadien des chefs d'entreprise		
Sam Boutziouvis, vice-président, Commerce international et économie globale		
Thomas d'Aquino, président et chef de la direction		
« Council on Foreign Relations » (New York)		
Stephen Flynn, chercheur principal, Études sur la sécurité nationale		
Institut canadien des études stratégiques	29/11/2001	47
David Rudd, directeur général		
« John Hopkins School of Advanced International Studies »		
Charles Doran, professeur, Relations internationales, directeur des Études canadiennes		
Université Carleton		
Martin Rudner, président, Association canadienne des études de sécurité et renseignements		
Université de Calgary		
Stephen Randall, doyen, Faculté des sciences sociales		
Université de Toronto	29/11/2001	47
Wesley Wark, professeur, Programme de relations internationales		

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 3 décembre 2001
(*Séance n° 49*)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 9 h 08, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bill Graham, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean Augustine, John Duncan, Bill Graham, John Harvard, Stan Keyes, Diane Marleau, Pierre Paquette et Bernard Patry.

Membres substituts présents : Deepak Obhrai pour Brian Pallister; Roy Cullen pour l'hon. George Baker.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Peter Berg et James Lee, attachés de recherche.

Témoins : *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international* : Don Stephenson, directeur général de la politique commerciale II, Services, Investissement et Propriété intellectuelle; Catherine Dickson, directrice, Direction de la politique commerciale sur l'information et la technologie; Johanne Forest, conseillère en politiques de commerce et environnement, Direction des relations environnementales. *De Agriculture et agroalimentaire Canada* : Suzanne Vinet, négociatrice principale en agriculture, Direction des politiques de commerce international, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés. *De l'Agence canadienne de développement international* : Tim Miller, chef, Unité du commerce et de la politique économique, Direction générale des politiques. *Du ministère des Finances* : Darwin Satherstrom, chef, Commerce des marchandises, Division de la politique commerciale internationale.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprend l'étude des enjeux de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Doha (Qatar), du 9 au 13 novembre 2001.

Don Stephenson et Suzanne Vinet font des déclarations et, avec Tim Miller et Catherine Dickson, répondent aux questions.

Avec consentement unanime, à 10 h 50, le Comité discute de ses futurs travaux.

Il est convenu, — Que, relativement à l'étude des questions abordées à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Doha (Qatar), du 9 au

13 novembre 2001, les témoins représentant les organismes non gouvernementaux soient invités à comparaître le mardi 11 décembre 2001.

Sur motion de John Harvard, il est convenu, — Que la demande présentée au président du Comité par le ministre du Commerce international dans sa lettre du 5 décembre 2001 — soit que le Comité tienne des audiences sur les questions relatives au développement abordées à Doha par l'OMC — soit renvoyée au Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux.

À 10 h 52, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de l'intégration nord-américaine et du rôle du Canada face aux nouveaux défis que pose la sécurité.

Le Comité examine une ébauche de rapport. Il est convenu,

— Que le Comité adopte l'ébauche de rapport, *Le Canada et le défi nord-américain : gérer nos relations dans un contexte de sécurité accrue*, dans sa version modifiée, comme étant son Quinzième rapport à la Chambre;

— Que le président soit autorisé à apporter à la formulation du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond;

— Qu'on fasse imprimer 1 000 exemplaires bilingues du rapport;

— Que le président soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre;

— Qu'un communiqué soit diffusé lorsque le rapport aura été déposé.

À 10 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Greffier du comité

Stephen Knowles